



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS  
Curso de Relações Internacionais

**PATRÍCIA BASTOS CAMPÊLO**

# **O Brasil de Lula: um balanço das percepções dos EUA**

Brasília

2011

**PATRÍCIA BASTOS CAMPÊLO**

# **O Brasil de Lula: um balanço das percepções dos EUA**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em  
Relações Internacionais pela Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Ciências Sociais do  
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília

2011

**PATRÍCIA BASTOS CAMPÊLO**

# **O Brasil de Lula: um balanço das percepções dos EUA**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em  
Relações Internacionais pela Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Ciências Sociais do  
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília,

2011.

Banca Examinadora

---

Prof. Frederico Seixas Dias  
Orientador

---

Examinador

---

Examinador

## RESUMO

A assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil caracterizou o desenvolvimento de uma política externa baseada na diplomacia e no fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais com o objetivo de ampliar a participação e a emergência internacional do país. A busca de uma voz mais ativa no cenário externo e de uma maior integração no âmbito da América do Sul esteve ao longo do período sob o olhar atento dos Estados Unidos, potência econômica e política que desempenha um papel de extrema relevância no cenário internacional. Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objeto de estudo as percepções da comunidade acadêmica estadunidense em relação ao Brasil do governo Lula. O objetivo principal consiste em determinar como as políticas públicas e a conjuntura doméstica brasileiras foram interpretadas no meio intelectual dos Estados Unidos em termos da emergência do país como um *global player*. Nesse sentido, analisou-se o desenvolvimento histórico das relações entre Estados Unidos e Brasil desde a Independência brasileira, em 1821, até o final do segundo mandato do presidente Lula, em 2010. Dessa forma, é possível constatar o conjunto de fatores e o caminho que conduziu à configuração das políticas públicas brasileiras e da conjuntura interna entre 2003 e 2010. O presente estudo de caso também trabalha, com base na corrente construtivista de Relações Internacionais, a relação entre mídia acadêmica e política e de que maneira as percepções da primeira influenciam a formulação da segunda. As evidências analisadas referem-se aos editoriais e artigos da revista acadêmica estadunidense *Latin American Politics and Society*, tendo sido identificado e sistematizado como tal meio interpreta o Brasil que se apresentou ao longo do governo Lula. Dessa forma, é possível identificar até que ponto tais interpretações influenciam o processo de emergência externa e liderança regional brasileira. Observou-se, como resultado da pesquisa, uma dominante preocupação quanto à qualidade democrática nos países latino-americanos como um todo, tendo sido examinados diversos elementos que pudessem ajudar a “medir” a qualidade da democracia no Brasil. No que concerne à emergência brasileira, os artigos demonstram que o objetivo de integrar a América Latina constitui parte de uma visão mais consolidada do Brasil em utilizar o bloco regional como base para a sua projeção internacional e autonomia relativa.

Palavras-chave: Brasil. Estados Unidos. Mídia. *Latin American Politics and Society*.

## ABSTRACT

The assumption of Luiz Inácio Lula da Silva to the Presidency of Brazil marked the development of a foreign policy based on diplomacy and on strengthening of bilateral and multilateral relations in order to increase the country participation and its international emergency. The search for a greater voice in the international arena and a greater integration within South America were over the period under the watchful eye of the United States, an economic and political power which plays an extremely important role in the international arena. In this context, this research aims to study the perceptions of the United States academic community in relation to Brazil presented in Lula's administration. The main objective is to determine how Brazilian public policies and domestic situation were interpreted in the United States intellectual arena in terms of the emergency of the country as a global player. In this sense, the historical development of the relations between United States and Brazil since the Brazilian Independence, in 1821, until the end of second mandate of President Lula, in 2010, was analyzed. Thus, it is possible to see the set of factors and the path that led to the setting of Brazilian public policies and the internal situation between 2003 and 2010. This case study also works, based on the constructivist theory of International Relations, the relationship between academic media and politics and how the perceptions of the media influences the politics formulations. The evidences analyzed refer to the editorials and articles of the United States journal *Latin American Politics and Society*, having been identified and systematized how the journal interprets the Brazil during the Lula government. Thus, it is possible to identify the extent to which these interpretations influence the process of international emergency and Brazilian regional leadership. It was observed as a result of research, a dominant concern about the quality of democracy in Latin America as a whole, having been examined several elements that could help "measure" the quality of democracy in Brazil. Regarding the emergence of Brazil, the articles demonstrate that the goal of integrating Latin America is part of a more consolidated vision by Brazil to use the regional bloc as a basis for its international importance and relative autonomy.

Key words: Brazil. United States. Media. Latin American Politics and Society.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>1 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS A PARTIR DE 1821 .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A INFLUÊNCIA DAS IDEIAS NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 O CONSTRUTIVISMO .....</b>	<b>32</b>
<b>2.2 A MÍDIA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.1 A MÍDIA ACADÊMICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>44</b>
<b>3 UM BALANÇO DAS PERCEPÇÕES.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 LATIN AMERICAN POLITICS AND SOCIETY .....</b>	<b>50</b>
<b>3.2 METODOLOGIA APLICADA .....</b>	<b>51</b>
<b>3.3 UM EXAME DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>53</b>
<b>3.4 UMA ANÁLISE DE LULA .....</b>	<b>61</b>
<b>3.5 AS RELAÇÕES NO CONTINENTE .....</b>	<b>65</b>
<b>3.6 UM BALANÇO GERAL .....</b>	<b>77</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>

## INTRODUÇÃO

As relações que o Brasil mantém com os EUA se estendem desde antes da Independência brasileira em 1821, ainda durante o período colonial, e representam uma das mais contínuas linhas da diplomacia bilateral, tendo sido marcadas por momentos ora de um alinhamento irrestrito, ora pela adoção de certa autonomia decisória. De fato, as relações entre as duas nações sempre apresentaram um caráter denso e profundo, muitas vezes estabelecidas sob um discurso de relações amigáveis e diplomáticas que em seu seio camuflavam a existência de importantes tensões entre as duas nações. Tais tensões nunca se converteram em um ato de violência concreto, mas estiveram sempre presentes ao longo dos anos. Nesse sentido, não obstante as relações entre Brasil e EUA tenham sido basicamente positivas e encorajadoras durante o último meio século, elas não estiveram livres de dificuldades. (ALMEIDA, 2006; MCCANN, 2011).

No ano de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume o governo brasileiro sob o olhar atento e preocupado dos EUA, que temiam o desenvolvimento de uma política populista e antiamericana. A assunção de Lula à Presidência do Brasil caracterizou, contudo, o desenvolvimento de uma política baseada na diplomacia e no fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais com o objetivo de ampliar a participação e a emergência internacional brasileira. A busca de uma voz mais ativa no cenário externo encontra-se fortemente associada à imagem do país. De acordo com Pecequilo (2005), a imagem de uma nação é criada com base na forma como o país é visto internamente, externamente e pela forma como, no plano doméstico, a população é influenciada pela visão externa que se cria em relação a sua nação. Nesse sentido, um conjunto de fatores tende a contribuir positivamente ou negativamente para o processo de formação de uma imagem. Muitas vezes, segundo Pecequilo, a fabricação de crises, avaliações parciais e dissidências ideológicas são atribuídas às escolhas brasileiras resultando em um enfraquecimento e perda da credibilidade e legitimidade da nação.

Paulo Roberto de Almeida (2010) corrobora, em certa medida, o argumento de Pecequilo ao afirmar que o status de *global power*, tal almejado pelo Brasil, depende de um conjunto de fatores objetivos, como poder econômico, tecnológico e capacidade militar, bem como do reconhecimento desse status por outros atores, especialmente pelo consenso da comunidade internacional e das grandes potências. Tal reconhecimento está inicialmente ligado às fontes primárias de poder, mas pode também estar associado a outras formas de

participação nas questões mundiais, como através da cooperação e da defesa dos direitos humanos e da democracia. Apesar de afirmar, com base nesses critérios, que o Brasil ainda não se encaixa na categoria de *global power*, Almeida ressalta que ao longo da última década tal temática tem ganhado destaque, principalmente em virtude da ativa diplomacia praticada ao longo da administração de Lula.

Com o fim da Guerra Fria e o estabelecimento de uma nova ordem internacional, tem crescido o número de estudos e pesquisas referentes à emergência brasileira e às mudanças nas relações entre Brasil e EUA. Permanecem elevadas as divergentes visões e argumentos acerca desse novo processo que se desenha, assim como da imagem brasileira nesse novo cenário e das previsões acerca da posição a vir a ser ocupada pelo Brasil no âmbito regional e internacional. Nesse sentido, a presente pesquisa tem como objeto de estudo a análise das percepções estadunidenses em relação ao Brasil do governo Lula. O objetivo principal consiste em determinar se e de que maneira a forma como o Brasil é visto externamente influencia a dinâmica e o processo de emergência brasileira como *global player*.

O foco será dado às percepções estadunidenses pelo fato de que, estando ou não em declínio como única potência mundial, as relações que o Brasil mantém com os EUA, bem como o recebimento e a interpretação realizada por estes acerca do cenário e das políticas públicas brasileiras, continuam e continuarão, por um bom tempo, a serem de extrema importância quando se procura discorrer acerca da emergência brasileira no âmbito internacional. Será analisada a interpretação da mídia acadêmica por se acreditar que existem canais diretos e indiretos entre a academia, a mídia e a política. Sendo assim, considera-se o estudo da interpretação da mídia acadêmica estadunidense em relação ao Brasil de essencial importância para a definição dos caminhos dessa projeção internacional e da afirmação de sua liderança.

O problema de pesquisa a ser respondido refere-se à como a comunidade acadêmica estadunidense visualizou o Brasil, em termos de políticas públicas e conjuntura doméstica, que se apresentou ao longo da administração do governo Lula (2003-2010). As evidências a serem analisadas referem-se aos editoriais e artigos da revista acadêmica estadunidense *Latin American Politics and Society* (LAPS), fonte representativa, confiável e de elevada reputação no seio da academia estadunidense de Relações Internacionais. O texto organiza-se da seguinte forma: em um primeiro momento, será realizado um levantamento histórico da relação entre Brasil e EUA desde a Independência brasileira, em 1821, até o segundo mandato da administração de Lula, em 2010; em seguida, será investigada a relação entre mídia



acadêmica e política e de que maneira as percepções da primeira influenciam a formulação da segunda; por fim, serão selecionados e sistematizados os principais editoriais e artigos do periódico acadêmico *Latin American Politics and Society*, identificando como tal meio visualiza e interpreta o Brasil de Lula.

O referencial teórico a ser utilizado nesse estudo será abordado mais detalhadamente no segundo capítulo da presente pesquisa e terá por base o construtivismo, corrente que inova o campo de Relações Internacionais ao trabalhar o conceito de que o mundo é uma construção social. Segundo adeptos do construtivismo, a realidade em que vivemos não é predeterminada, mas sim passível de mudanças e transformações, produto das escolhas dos denominados agentes. Em contraste com o realismo clássico, os construtivistas acreditam que as identidades e interesses não são gerais e comuns, mas distintos e construídos ao longo do tempo por práticas e ações constantes. Indo mais além nesse sentido, Alexander Wendt (1992) determina a antecedência da identidade em relação ao interesse. Ou seja, segundo Wendt primeiro deve-se criar uma identidade coletiva para em seguida se estabelecer quais os interesses dessa coletividade. A formação das identidades e interesses é realizada a partir da interação entre os agentes, isto é, por meio da comunicação entre eles. Aspectos intersubjetivos, tais como valores, crenças e opiniões pessoais, por sua vez, são considerados relevantes na determinação não apenas das escolhas dos agentes, mas também na formulação do conhecimento acerca do mundo. Nesse sentido, surge a ideia de que a realidade somente adquire significado a partir de estruturas intersubjetivas. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; WENDT, 1992).

Sendo assim, as ideias e pensamentos introduzidos pelos autores construtivistas, tais como Alexander Wendt e John Ruggie, são aplicáveis à presente pesquisa no sentido em que se acredita que a forma como a mídia acadêmica estadunidense visualiza e interpreta o Brasil foram e são de essencial importância para a definição do processo de emergência do país no contexto internacional. Tanto as percepções dos principais periódicos dos EUA quanto as ações e comportamentos do Brasil não estão livres de estruturas intersubjetivas que os determinem, mas, ao mesmo tempo, são fatores constitutivos dessa mesma estrutura. Nesse sentido, é essencial que se desenvolva uma pesquisa com base em um referencial teórico que acredite que as escolhas realizadas pelos agentes são marcadas por aspectos intersubjetivos e determinam a realidade. Assume-se que a projeção internacional do Brasil é uma construção, passível de mudanças e transformações ao longo do tempo e determinada pelas escolhas e interpretações feitas pelos agentes relevantes nesse processo.

O referencial metodológico a ser utilizado refere-se ao estudo de caso, estratégia de pesquisa utilizada quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco da pesquisa se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. O estudo de caso procura estudar fenômenos sociais complexos, devido à grande dificuldade em se separar as unidades de análise do contexto no qual aquele fenômeno se encontra inserido, ou seja, os limites entre o fenômeno que se pretende estudar e o contexto não estão claramente delimitados. A essência do estudo de caso é o esclarecimento de uma determinada decisão ou conjunto de decisões: por que e como foram implementadas e quais os seus resultados e consequências. Tal referencial metodológico utiliza a lógica da explanação, baseada em uma relação de causa e efeito, isto é, na busca de mostrar que determinado fenômeno resulta de circunstâncias particulares e leis (regras) em questão. (YIN, 2003). Um único caso será analisado: as percepções da mídia acadêmica estadunidense em relação ao Brasil do governo Lula; tendo sido utilizado como fonte de evidência os editoriais e artigos da revista acadêmica *Latin American Politics and Society* entre 2002 e 2010. Com relação às técnicas de pesquisa, será realizado inicialmente um levantamento histórico para, em seguida, ser efetuada uma observação direta, através da coleta dos artigos considerados relevantes para a pesquisa.

A relação entre o Brasil e os EUA é um campo que sempre gerou estudos por parte de acadêmicos de Relações Internacionais, tais como Amado Cervo, Paulo Roberto de Almeida, Gerson Moura, Moniz Bandeira e, em um cenário mais contemporâneo, Mônica Hirst e Cristina Pecequilo. A política externa brasileira para os EUA foi marcada ao longo dos anos e décadas por períodos ora de um alinhamento irrestrito ora por uma autonomia estratégica. Atualmente, estudos têm sido desenvolvidos no âmbito da postura e do comportamento assumido pelo Brasil durante o governo Lula, em virtude de uma maior proximidade com países da América do Sul e nações emergentes pouco tradicionais, bem como da manutenção de uma parceria estratégica com os EUA. Nesse sentido, espera-se que esse estudo ajude a esclarecer não apenas questões ligadas à política externa do governo Lula para América do Sul e EUA, como também contribua para as pesquisas geradas no âmbito do Núcleo de Estudos dos Estados Unidos da América do Centro Universitário de Brasília (NEEUA/UniCEUB).

A relação entre mídia e política, por sua vez, poucas vezes foi trabalhada nos estudos desenvolvidos no campo das Relações Internacionais, tendo, geralmente, sido relegado àquela um papel de coadjuvante e de instrumento de persuasão. Em parte, a “marginalidade”

atribuída à mídia se justifica pela contínua preocupação metodológica presente na academia de Relações Internacionais. O positivismo, ainda muito fortalecido no campo, acabou por atribuir maior importância aos aspectos materiais, observáveis do mundo, como a segurança, o equilíbrio de poder e a soberania – *hard power* -, relegando à outros tópicos “menos mecânicos”, dentre os quais insere-se a mídia – *soft power* -, um papel de menor importância. (MARINUCCI, 2008). O presente estudo, portanto, justifica-se ainda, academicamente, pela sua possível contribuição ao campo na abordagem e inserção de temas pouco convencionais e espera-se, com isso, contribuir para a demonstração da importância da mídia acadêmica na formulação das políticas públicas e no processo de emergência e influência dos países no cenário internacional.

Socialmente, uma análise das percepções estadunidenses acerca das políticas públicas e do cenário/ conjuntura doméstica do Brasil tende a auxiliar um estudo interno acerca dos objetivos, metas e resultados das políticas brasileiras. Isto é, assume-se que uma política é formulada com o objetivo de se atingir e maximizar determinados interesses nacionais. A forma como a mídia acadêmica estadunidense visualiza o Brasil permite ao governo brasileiro perceber se suas ações e medidas estão sendo interpretadas exteriormente (no caso, pelos EUA) da forma como lhe convém e com base em suas propostas, metas e objetivos. Além disso, é de extrema importância a análise das políticas públicas brasileiras em um momento no qual o Brasil busca cada vez maior expressão no âmbito regional e internacional. Nesse sentido, ações de políticas públicas e a forma como externamente o país é visualizado podem contribuir ou retardar esse processo de emergência.

## **1 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Neste primeiro capítulo será realizado um breve levantamento histórico das relações que o Brasil manteve com os EUA desde sua Independência, em 1821, até o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2010. O objetivo consiste em traçar historicamente o desenvolvimento das relações entre as duas nações supramencionadas a fim de se compreender o caminho que conduziu à configuração das políticas públicas e da conjuntura brasileira entre 2003 e 2010. Paralelamente, serão investigadas as relações triangulares Brasil-América Latina-EUA, concentrando grande parte desse levantamento no período da administração de Lula. Dessa forma, espera-se delimitar os principais acontecimentos regionais que geraram atitudes e comportamentos de política externa<sup>1</sup> brasileira a fim de se estruturar uma base histórica para o que será trabalhado nos dois capítulos seguintes.

### **1.1 As relações entre Brasil e Estados Unidos a partir de 1821**

A proclamação da Independência brasileira, em 07 de setembro de 1821, não configurou um reconhecimento externo imediato da soberania<sup>2</sup> nacional. Com efeito, a diretriz externa, nesse período inicial, se sustentou em uma política de reconhecimento da nacionalidade, a qual conduziu à formulação de um conjunto de tratados desiguais de comércio que resultou por transferir parte das nocividades das relações mantidas no período colonial para a época da Independência. (CERVO; BUENO, 2002).

---

<sup>1</sup> A política externa pode ser definida como “[...] o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente, o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional, tal como este se apresenta ou em direção a sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder”. (PINHEIRO, 2004, p.7).

<sup>2</sup> “Em sentido lato, o conceito político-jurídico de soberania indica o poder em última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra esse poder supremo, exclusivo e não derivado. A soberania surge com o surgimento dos Estados, com o estabelecimento das fronteiras, com a criação de uma identidade, com a composição de uma população e com o ideal de nação. A soberania não existe sozinha, mas tem por base o reconhecimento interno e externo. Esse conceito reflete a ideia de que não existe nenhum poder que esteja acima dos Estados e, portanto, não existe nenhuma entidade capaz de interferir nas leis e regras de um país”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 1179).

A política externa brasileira se via, então, moldada em função de uma forte herança colonial, da organização do sistema internacional<sup>3</sup> no século XIX e da inserção do continente americano nesse cenário. As relações entre o Brasil e os EUA dependiam, basicamente, do contexto internacional e da política estadunidense para a América Latina. Por um lado, o temor de uma intervenção europeia na região, sob a inspiração da Santa Aliança, conduziu a uma tentativa frustrada dos EUA de colaboração com a Inglaterra na defesa das emancipações políticas latino-americanas; por outro lado, o americanismo monroísta dos EUA<sup>4</sup> acabou se convertendo em uma política sem ação concreta para o Brasil. O reconhecimento da Independência brasileira pelos EUA ocorreu apenas em 1824 e o Tratado de Amizade, Navegação e Comércio, seguindo a linha dos tratados desiguais e contendo a cláusula de nação mais favorecida, foi firmado quatro anos depois, em 1828, evidenciando as características da política externa estadunidense no período: manter neutralidade diante das guerras de independência, somente reconhecer as nacionalidades após a consumação da emancipação política e buscar facilidades comerciais por meio de tratados que neutralizassem os benefícios britânicos. A decepção diante das tentativas sem êxito dos movimentos americanistas conduziu a uma abertura à penetração europeia e à competição internacional, situação que beneficiou principalmente os ingleses. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008).

Em 1844, quando da extinção dos sistemas de tratados desiguais, inaugurou-se uma nova fase, que se estendeu até 1876 e foi caracterizada pelo desenvolvimento de um novo projeto de política externa, marcado pela redefinição das metas a partir da ruptura com o período anterior e focado no interesse nacional. Para tal, definiu-se como estratégia de ação o uso adequado e inteligente da diplomacia a fim de garantir os maiores ganhos externos possíveis, sendo a força usada apenas como último recurso, quando esgotada a ação diplomática e sempre que garantisse sucesso. Nesse sentido, em 1847, o Brasil, ciente de seus direitos, comunica aos EUA que não cederá ante a prepotência de diplomatas e oficiais estadunidenses, que apelavam às ameaças imperialistas para obter benefícios, e o governo

---

<sup>3</sup> De acordo com Hedley Bull (2002, p. 15), um sistema internacional “[...] se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo”. Ainda segundo Bull, essa interação entre os Estados pode ser na forma de cooperação ou de conflito, ou ainda de neutralidade ou indiferença recíprocas em relação aos objetivos de cada parte.

<sup>4</sup> A Doutrina Monroe, anunciada em 1823 pelo então presidente estadunidense, James Monroe, afirmava a posição contrária dos EUA ao colonialismo europeu no continente americano. A Doutrina, que se expressou na frase “América para os americanos”, surgiu como uma advertência às pretensões de re-colonização da Santa Aliança. No entanto, a aplicação da Doutrina, quanto à defesa dos, na época, recentes Estados americanos, se configurou apenas no campo moral, tendo uma inexpressiva ação concreta no continente.

brasileiro decide desconsiderar como perpétuos os dispositivos contidos no tratado de comércio firmado com os EUA em 1828, conforme mencionado anteriormente. (CERVO; BUENO, 2002).

No plano econômico e comercial, a produção e exportação do café passaram a ganhar maiores proporções e a ter como um dos principais consumidores os EUA. A vontade do Estado manifestada em 1844 não se manteve – devido, principalmente, à falta de dinamismo necessário – e o país continuou a depender fortemente do estrangeiro, tendo a economia sido beneficiada pelos excedentes do comércio e pelo crédito. Nesse contexto e visando manter as benéficas relações comerciais, Brasil e EUA decidem esquecer os incidentes diplomáticos e atritos políticos, dando início na década de 1870 a uma esfera política de cordialidade postulada, principalmente, pelos interesses econômicos unilaterais: o Brasil dependia dos EUA para exportação de seus produtos agrícolas<sup>5</sup>, ao tempo em que os estadunidenses buscavam ultrapassar o domínio e a concorrência britânica no país. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008).

Ao final do Império, a política externa estava voltada a atingir o máximo de prestígio e extensão. Diante de tal objetivo, Dom Pedro II investia em sua reputação pessoal – bastante elevada tanto na Europa quanto na América – e na programação de viagens pelo mundo, marcando presença em congressos, feiras e foros internacionais, com a finalidade de garantir o interesse brasileiro no exterior. Com tal objetivo, Dom Pedro II realizou, em 1876, uma visita aos EUA em dimensões nunca vistas até hoje: o imperador cruzou o país de leste (Nova York) a oeste (São Francisco) e de norte (Chicago) a sul (Nova Orleans), e por fim abriu a Exposição do Centenário na Filadélfia. Tratou-se do “[...] único monarca reinante a visitar os Estados Unidos no século XIX”. (MCCANN, 2011, p. 01). Paralelamente, o fim da Guerra Civil estadunidense e o extraordinário progresso interno dos EUA fizeram recriar sua imagem frente aos políticos e intelectuais latino-americanos, ressurgindo o ideal pan-americano, que segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002, p. 139), “[...] os Estados Unidos logo tentarão usar para fim real, que era seu comércio de exportação”. O Brasil irá se envolver com o pan-americanismo, aceitando o convite do governo estadunidense para participar de um congresso em 1882 e de uma conferência pan-americana em 1889. Apesar da constante demonstração de pessimismo em relação a esse ideal, convinha à diplomacia do Império

---

<sup>5</sup> Em meados de 1870, os EUA eram responsáveis pela importação de cerca de 70% de todo o café produzido e exportado pelo Brasil. (CERVO, 2008).

aderir e participar dos debates e convênios que vinham sendo firmados no continente, evitando, dessa forma, o isolamento continental. (CERVO; BUENO, 2002).

Às vésperas da proclamação da República, a economia brasileira girava em torno da produção e exportação de café para os EUA. Tal relação comercial era bastante favorável ao Brasil e com o tempo passou a estimular uma aproximação também política à grande potência do norte do continente, cuja experiência serviu de inspiração e influenciou os movimentos republicanos brasileiros desse período. A consistência da relação entre o Brasil e os EUA foi observada com a instalação da República em 1889, a ruptura com a tradição da diplomacia imperial de cautela e de não envolvimento e o envio de Salvador de Mendonça para Washington, com o propósito de negociar um tratado de comércio e, especialmente, com o objetivo de estreitar a relação política entre as duas nações. Coube a Mendonça a menção de estabelecer uma aliança política entre o Brasil e os EUA, embora esta tenha se efetivado de maneira informal diante da diretriz estadunidense de não firmamento de alianças políticas escritas com outros países, a fim de não comprometer sua autonomia decisória em política internacional. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008; HIRST, 2006).

Ao longo da Primeira República, as relações entre o Brasil e a Inglaterra foram paulatinamente perdendo força, ao mesmo tempo em que as relações com os EUA foram ganhando cada vez maior expressão. Houve a formação de uma aliança diplomática entre as duas nações, baseada em um apoio diplomático recíproco e em fortes relações comerciais, intensificadas, principalmente, a partir da Primeira Guerra Mundial, ocasião em que os EUA passaram a ter maior peso comercial em setores brasileiros até então sob a dominação dos ingleses, como o setor de transportes e de mineração. (CERVO, 2008; HIRST, 2006).

Em 1902, o Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, assume o cargo de Ministro das Relações Exteriores – função que desempenhou até 1912 -, sendo responsável por incorporar os EUA a um posto privilegiado no pensamento diplomático e nas relações exteriores do Brasil. Rio Branco, buscando dar continuidade ao que fora inaugurado em 1889, desenvolveu uma política externa que visava uma aproximação íntima aos EUA. O estreitamento dessa relação foi baseado em duas observações feitas por Rio Branco: uma de âmbito econômico, que visualizava um esgotamento da centralidade europeia no mundo, percebendo os EUA como o principal ator que viria a ocupar um lugar privilegiado no cenário internacional, já se apresentando como potência econômica continental e a qual ele acreditava que viria a se tornar global no século XX; e outra de ordem política, ao ponderar que os ganhos seriam maiores se o Brasil caminhasse junto aos EUA, ao invés de confrontá-lo. Nesse

contexto, vale destacar a importância dessa aproximação para as oligarquias dominantes no sistema político brasileiro, uma vez que a economia agroexportadora do Brasil tinha nos EUA seu mais importante mercado consumidor. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008). Para Amado Cervo (2008, p. 223), entretanto, passou despercebido ao Barão do Rio Branco a falha econômica de sua concepção da aliança. Segundo ele:

Rio Branco consentia intercambiar ganhos políticos e geopolíticos do lado do Brasil por ganhos econômicos do lado dos Estados Unidos, reproduzindo o erro da diplomacia brasileira da época aos tratados desiguais, quando cedeu aos europeus o mercado e as possibilidades da industrialização em troca do reconhecimento da Independência.

Nesse mesmo período, na região norte do continente, o então presidente estadunidense, Theodore Roosevelt (1901-1909) invoca a Doutrina Monroe de 1823, redefinindo a sua interpretação ao conciliar o monroísmo com o intervencionismo estadunidense no continente. Essa nova versão da Doutrina Monroe, que ficou conhecida como Corolário Roosevelt, determinava a proteção do continente americano contra agressões extracontinentais, ao tempo que, em contrapartida, caberia aos EUA supervisionar as nações do continente para que essas preservassem a ordem pública e cumprissem com seus compromissos externos. O Barão do Rio Branco não questionou os termos da nova interpretação feita por Roosevelt, realizando ele próprio uma interpretação de que a doutrina seria um mecanismo de defesa territorial da América e aplicável às questões limítrofes entre as nações latino-americanas e aos resquícios de colônias europeias na região. No ambiente interno brasileiro, embora houvesse alguns que argumentassem que a doutrina nada mais era do que a manifestação de um imperialismo estadunidense sob a região, grande parte da imprensa no Brasil apoiava os argumentos trabalhados por Rio Branco. (CERVO; BUENO, 2002). É importante salientar, no entanto, que Rio Branco não acreditava em um ideal pan-americano puramente ingênuo quanto à sua natureza, mas percebia “[...] o peso dos Estados Unidos na nova distribuição do poder mundial e o fato de que a América Latina estava em sua área de influência”. (CERVO; BUENO, 2002, p. 185). Sendo assim, para o Brasil a aproximação com os EUA significava não apenas uma defesa em relação às intervenções extracontinentais, como também uma maior proximidade às nações vizinhas.

Os sucessores imediatos de Rio Branco na chancelaria atribuíram uma ideia bastante simplista às relações do Brasil com os EUA, relação essa que acreditavam se referir ao apoio brasileiro às decisões estadunidenses em política internacional. A forte adesão brasileira ao discurso do presidente Woodrow Wilson, que propunha a criação da Liga das Nações no pós



Primeira Guerra Mundial, é um exemplo da concepção brasileira da época de como administrar as relações do país com os EUA. Nesse período, o Brasil desenvolve uma política de cooperação com os EUA e almeja aumentar cada vez mais seu prestígio e o seu peso na política mundial. Na década de 1920, a sensação de satisfação e autoconfiança atinge o governo brasileiro, em virtude tanto de sua breve participação na Primeira Guerra Mundial, quanto de sua atuação, como membro eleito, no Conselho da Liga das Nações. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008).

No plano econômico-comercial, a Primeira Grande Guerra foi um marco no declínio da influência britânica no Brasil e no aumento da presença dos EUA. O conflito dificultou aos ingleses manter em um mesmo ritmo as suas relações comerciais com o Brasil. Os elevados gastos com a guerra, bem como o comprometimento da atividade industrial e dos transportes marítimos, prejudicaram o fornecimento de importações e a injeção da libra no Brasil. Paralelamente, os EUA emergiam como grande potência mundial e no âmbito de suas relações comerciais com o Brasil já configurava como principal mercado consumidor do café brasileiro. No período entre guerras, a Inglaterra se recuperava economicamente do confronto, ao tempo em que os EUA ampliavam a sua presença no Brasil e no mundo, vindo a se tornar, no caso brasileiro, a principal fonte de importação e importante fonte de investimentos. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008).

Em 1929 dá-se início a uma crise econômica mundial que suscitará, no caso estadunidense, em uma mudança na configuração de seu capitalismo nacional. O Estado passa a intervir amplamente na esfera econômica dos EUA, controlando, planejando e investindo em larga escala. A recuperação estadunidense dependia fortemente da reestruturação do comércio mundial e, por tal razão, os formuladores políticos dos EUA, movendo-se contra a onda protecionista da época, defendiam o livre comércio e a abertura dos mercados. Nesse contexto, a América Latina – incluindo o Brasil – desempenhava um papel essencial como fornecedora de matéria-prima e consumidora dos produtos manufaturados estadunidenses. Com base nessa visão político-econômica, o Secretário de Estado dos EUA, Cordell Hull, pregou a substituição das “velhas” práticas intervencionistas – que perduraram desde o século XIX – pela adoção de uma “política da boa vizinhança”, que se caracterizava revogação dos mecanismos de coerção, pelas negociações diplomáticas e pela colaboração econômica e militar. (CERVO, 2008; HIRST, 2006; MOURA, 1991). Para Gerson Moura (1991), no entanto, tal mudança de métodos apenas camuflava interesses tradicionais por parte dos EUA:

impedir a influência europeia no continente, garantir a liderança estadunidense na região e manter a estabilidade política nos países latino-americanos.

Paralelamente no Brasil, ao longo da década de 1930, o governo Vargas procurou desenvolver uma política externa sem alinhamentos políticos e no que se referia, principalmente, aos EUA e à Alemanha – cujas relações comerciais com o Brasil cresciam fortemente durante os anos 30 -, buscava explorar as possibilidades oferecidas por ambos sem, no entanto, firmar uma aliança clara com nenhuma das duas nações. (MOURA, 1991). Apesar da adoção de uma política sem alinhamentos, Paulo Roberto de Almeida (2006) considera que é na década de 1930 que ocorre efetivamente, em relação ao Brasil, a passagem do domínio britânico para o domínio estadunidense. Nesse período, o Brasil buscava transferir o foco de sua economia do setor agroexportador para o setor urbano-industrial, sem que tal mudança diminuísse a importância do comércio exterior na manutenção da ordem política e social do país.

De fato, com a eclosão da Segunda Grande Guerra e as consequentes polarizações políticas, a manutenção dessa postura por parte do governo brasileiro tornou-se cada vez mais difícil de ser sustentada, principalmente, com o bloqueio naval britânico ao comércio alemão. Além disso, temendo uma investida nazista no continente, os EUA passaram a ampliar a coordenação das relações mantidas com a América Latina. Em concordância com tais planos, os EUA dispunham no Brasil de vários recursos e programas de assistência econômica, propaganda e informação, ao mesmo tempo em que buscavam uma aproximação com militares brasileiros. Nessas circunstâncias, mesmo sofrendo resistências internas, Vargas iniciou uma política externa de “[...] colaboração realista e pragmática com os Estados Unidos”. (MOURA, 1991, p. 07). Com o ataque japonês à Pearl Harbor e a consequente entrada dos EUA na Guerra, as decisões de política externa de Vargas conduziram, durante o conflito mundial, a um crescente alinhamento com Washington. O governo brasileiro tinha, entretanto, certa consciência tanto da importância de sua colaboração para os estadunidenses como dos verdadeiros interesses dos EUA solicitados em nome do ideal pan-americano. Tal conscientização permitiu ao Brasil o desenvolvimento de uma “política de barganha” permanente que perseguia objetivos econômicos, políticos e militares. Um exemplo se deu com a Terceira Reunião de Ministros de Relações Exteriores, realizada no Rio de Janeiro em 1942<sup>6</sup> – logo após a entrada dos EUA na Guerra – quando se determinou que “[...] o Brasil

---

<sup>6</sup> A Terceira Reunião de Ministros de Relações Exteriores, realizada dentro do plano do ideal pan-americano, produziu uma articulação muito mais precisa, quando comparada às reuniões anteriores, entre os países

apoiaria as resoluções propostas pelos Estados Unidos e este se comprometeria a fornecer armamentos para o reequipamento das forças armadas brasileiras”. (MOURA, 1991, p. 12). Nesse sentido, foi firmado em março de 1942 um acordo através do qual o Brasil se beneficiava do programa *Lend & Lease* do governo estadunidense para o fornecimento de armas<sup>7</sup> e, em maio desse mesmo ano, efetuou-se um acordo político-militar de defesa entre as duas nações. Soma-se a essa “política de barganha”, o desejo brasileiro da construção de uma grande siderurgia no país, considerada por Vargas como essencial ao desenvolvimento econômico do Brasil. Em um primeiro momento, os EUA rotularam a criação da indústria siderúrgica como sendo um “empreendimento não econômico” e que, portanto, não deveria receber investimentos estadunidenses. A firme posição do Brasil e os diversos discursos de Vargas sugerindo a possibilidade de um alinhamento com os “povos fortes” (lê-se, Alemanha), levaram os EUA a debater a questão e assinar, por fim, um acordo de apoio à construção da usina siderúrgica de Volta Redonda. (MOURA, 1991).

O alinhamento Brasil-EUA resultou em importantes consequências para a política doméstica do Brasil. Vargas passou a estar cada vez mais envolvido no processo decisório da política externa do país, ganhando forte apoio do governo estadunidense para que permanecesse no poder – a fim de assegurar a aliança entre as duas nações. Entre 1942 e 1944, Washington mantinha, portanto, um apoio incondicional a Vargas, pois lhe era importante assegurar sua liderança continental e a cooperação do Brasil em seu esforço de guerra. No outro plano, o governo de Vargas acumulava ganhos, graças a sua compreensão diante das oportunidades que se abriam e a sua habilidade de explorá-las ao máximo e no momento correto. (MOURA, 1991).

O apoio dos EUA a Vargas configurava, entretanto, uma ambiguidade no plano interno brasileiro, pois ao mesmo tempo em que o Brasil combatia, na esfera internacional, as forças fascistas e nazistas, na esfera doméstica o próprio governo configurava-se em um regime autoritário sob o comando de Vargas. Durante a Guerra, o objetivo primordial dos EUA era garantir a estabilidade da aliança e cooperação com o Brasil – e com o continente americano como um todo -, importando, em primeira instância, evitar as influências nazifascistas no país e no continente. Com o final da Segunda Grande Guerra e em virtude do

---

latino-americanos e os objetivos estratégicos dos EUA. No advento dessa Reunião, ficou recomendada a ruptura das relações diplomáticas com o Eixo, assegurou-se aos EUA a compra e distribuição exclusiva no continente dos materiais estratégicos, bem como tratamento especial no comércio intercontinental. (MOURA, 1991).

<sup>7</sup> “[...] Com base no acordo firmado, o Brasil ganhou dos EUA a promessa de transferir armamentos e munições para o Brasil até o valor de 200 milhões de dólares, dos quais o governo brasileiro pagaria 35% mediante seis pagamentos entre 1943 e 1948”. (MOURA, 1991, p. 12).

seu desfecho, os EUA emergem como potência mundial, as regiões politicamente mais importantes irão situar-se na Ásia e na Europa e a América Latina perderá a importância que detinha na conjuntura anterior. Não havia, portanto, razões suficientes para que Washington conferisse vantagens especiais ao Brasil, ao mesmo tempo em que o aumento das oposições internas dificultava uma identificação mais íntima dos estadunidenses com o regime brasileiro não democrático. O ponto crítico ocorre com as especulações de que Vargas estaria firmando uma aliança com o Partido Comunista, o que contrariaria os interesses e objetivos estadunidenses para a região. Não se pode dizer que Washington foi a causa do golpe feito ao Estado Novo em outubro de 1945, mas sem dúvida a ação do governo estadunidense no período foi de extrema importância para sua eclosão e apoio. (MOURA, 1991).

Após a queda do Estado Novo (1937-1945), Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) assume o governo brasileiro, iniciando um período de redemocratização do país, que se caracterizou por uma política estritamente conservadora no plano econômico e repressiva nas esferas política e social. No que concerne à política externa, os Ministros das Relações Exteriores, Neves da Fontoura e Raul Fernandes, buscaram dar continuidade à política de alinhamento com os EUA, posta em prática nos últimos anos do governo Vargas (1942-1944). No entanto, o governo Dutra não foi capaz de reproduzir o viés mais importante da época anterior: a adoção de uma “política de barganhas”. (MOURA, 1991).

O Brasil considerava-se “aliado especial” dos EUA – em virtude, principalmente, de sua participação na guerra – e esperava, com a retórica dessa posição, obter certos ganhos e vantagens especiais por parte dos estadunidenses, tal como o permanente destaque político e militar do Brasil na América Latina. Várias tentativas foram feitas no plano militar e econômico<sup>8</sup>, mas essas acabaram por refletir as ilusões de uma “aliança especial” que não existia. Essa dificuldade em se reproduzir a “política de barganhas” de Vargas justifica-se, em grande parte, pela mudança dos objetivos estratégicos dos EUA. Conforme já mencionado, com o pós Segunda Guerra, as mais importantes áreas estratégicas passaram a se situar na Ásia e na Europa, ao tempo em que a América Latina configurava uma região onde era evidente a hegemonia estadunidense. Diante disso, não interessava aos EUA estabelecer,

---

<sup>8</sup> Na esfera militar, várias reformas ocorreram, ajustando às Forças Armadas brasileiras ao modelo estadunidense. Os militares do Brasil passaram, então, a alimentar a crença de que sua participação na guerra e sua posição estratégica no continente seriam suficientes para justificar um apoio estadunidense à hegemonia brasileira no cenário sul-americano. Várias tentativas foram feitas nesse sentido, mas nenhuma obteve o sucesso esperado. Na esfera econômica, situação semelhante aconteceu. O Brasil solicitou por várias vezes financiamento e assistência econômica dos EUA para reequipar os seus transportes marítimos e terrestres, bem como para a construção de uma refinaria de petróleo. No entanto, os estadunidenses recusavam-se a realizar tais investimentos. (MOURA, 1991).

naquele momento, uma aliança especial com o Brasil ou com qualquer outro país em um continente no qual seus interesses estavam consolidados. Mesmo assim, Dutra alimentava as esperanças das vantagens de um alinhamento com os EUA. Nesse sentido, no contexto da Guerra Fria, foi assinado, em 1947 no Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que tinha como objetivo “[...] integrar o sistema interamericano ao sistema mundial e prever mecanismos de manutenção da paz e segurança do hemisfério”. (CERVO; BUENO, 2002, p. 271). Mesmo em 1950, quando as relações entre as duas nações já não configuravam o mesmo nível, foi firmado o acordo que criou a Comissão Mista de Cooperação Brasil-EUA, destinada a financiar projetos de desenvolvimento. Entretanto, as frustrações do governo brasileiro diante da falta de cooperação estadunidense, evidenciavam o insucesso da política externa no período, ao mesmo tempo em que encontravam consolo e esperança nos discursos nacionalistas da campanha de Vargas. (CERVO; BUENO, 2002; MOURA, 1991).

Nas eleições de outubro de 1950, Vargas é indicado a gerir o seu segundo mandato (1951-1954) sob um discurso de cunho nacionalista, que objetivava o desenvolvimento do país. O Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, volta a ser chefiado por Neves da Fontoura, que buscou, novamente, implementar uma política de alinhamento irrestrito com os EUA, defendendo inclusive o envolvimento das tropas brasileiras na Guerra da Coreia. Essa clara divisão entre nacionalistas e aqueles que defendiam uma política de maior proximidade com os EUA (os ditos liberais) se refletirá em diversos acontecimentos ocorridos no governo Vargas, colocando-o, por vezes, em contradição. Em fevereiro e março de 1942 foram firmados com os EUA dois acordos: aquele determinava a venda aos estadunidenses de minerais atômicos em troca de financiamento da economia brasileira – o que não ocorreu -; este se referia a um “acordo de assistência militar recíproca”, que visava situar os novos interesses estratégicos estadunidenses para a região da América Latina no contexto da Guerra da Coreia, ficando determinado a responsabilidade dos EUA no fornecimento de material bélico para os países da região em troca do recebimento de matérias primas estratégicas. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008). Tais acontecimentos geraram uma clara divergência de opiniões entre nacionalistas – que acreditavam que os acordos colocavam o Brasil em uma situação de dependência em relação aos EUA e beneficiavam apenas os estadunidenses – e os adeptos da vertente defendida pelo Ministério das Relações Exteriores – que afirmava que o ajuste seria benéfico ao desenvolvimento econômico do Brasil -, um

elemento a mais no processo de “perda de sustentação do governo Vargas”. (CERVO; BUENO, 2002, p. 281).

Paralelamente, Vargas desenvolvia uma política que visava o desenvolvimento nacional, como foi o caso da criação da Petrobrás e o decreto do monopólio estatal do petróleo e, até mesmo, das compensações que esperava receber quando da assinatura dos acordos de 1942. Aos EUA, no entanto, essas medidas – principalmente a que se referia ao monopólio do petróleo – não foram bem-vindas. Nesse sentido é que Amado Cervo (2008) admite que o ponto crucial da “rivalidade emergente” entre os dois países surgiu justamente na década de 1950, quando a política externa dos EUA começou a não visualizar com bons olhos o processo de industrialização brasileira<sup>9</sup>. A crise política interna e as pressões externas – principalmente do capital estrangeiro – acabaram culminando no suicídio de Vargas e na assunção de seu vice, João Café Filho.

Café Filho fará ascender à política aqueles com visão “mais liberal”, integrando uma tendência que se simpatizava ao capital estrangeiro, o que, sem dúvida, facilitou as relações do Brasil com os estadunidenses. O intercâmbio comercial com os EUA apresentou uma melhora e em agosto de 1955 foram firmados dois acordos com os estadunidenses na área da energia atômica, os quais determinavam a troca de informações sobre projetos de pesquisa e o fornecimento, por parte dos EUA, de equipamentos e técnicos da área.

Foi, porém, no governo de Juscelino Kubitschek (JK) que o projeto nacional desenvolvimentista tornou-se mais nítido, dando maior impulso ao processo de industrialização brasileira. O projeto desenvolvimentista de JK propunha uma abertura do mercado ao estrangeiro, o que atraiu em forte escala empreendimentos e capitais externos. Nesse sentido, a política externa adquiriu um novo significado e alcance, tornando-se fundamental na luta contra o subdesenvolvimento. Os EUA, por sua vez, continuavam, nesse contexto, a ser de extrema importância ao desenvolvimento do país, não cabendo, portanto, o abandono ou a colocação em risco dessa parceria em favor de qualquer outra ação. Sendo assim, JK lançou as bases da denominada Operação Pan-Americana (OPA), uma proposta de cooperação hemisférica que visava promover o desenvolvimento latino-americano como forma de barrar a penetração de ideologias antidemocráticas (leem-se ideologias comunistas).

---

<sup>9</sup> Amado Cervo (2008) considera que as relações que o Brasil mantém com os EUA desde 1950 são baseadas em um conceito de “parceria estratégica”. Nas relações internacionais do Brasil, “parceria estratégica” envolve tanto elementos de cooperação a nível de desenvolvimento, quanto elementos de diversificação. Por outro lado, nenhuma das partes abre mão de seus interesses em prol dos interesses do outro, mas engloba a ideia de compartilhamento de interesses. Logo, é considerado parceiro estratégico aquele que é capaz de contribuir de maneira relevante para o desenvolvimento estratégico do outro.

A ideia da criação da OPA foi proposta por JK em um momento bastante oportuno, no qual os países da América Latina solicitavam uma revisão das suas relações com os EUA, após ficarem à margem dos interesses estratégicos estadunidenses no pós Segunda Grande Guerra. Através de uma troca de cartas pessoais, JK propôs ao então presidente soa EUA, Eisenhower, que fosse realizada uma revisão do ideal pan-americano, a fim de que este se traduzisse em uma cooperação econômica e solidariedade política. Como resposta a tal proposta, foi criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instituição cujo objetivo seria financiar os projetos de desenvolvimento dos países latino-americanos. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008; HIRST, 2006). Não obstante tenha recebido apoio interno, a OPA também recebeu algumas críticas, dentre as quais se inseriam aquelas formuladas pelo ex-chanceler, Osvaldo Aranha. Para ele (1959 apud CERVO e BUENO, 2002), a OPA não seria capaz de solucionar os problemas básicos do Brasil e, com exceção do BID, poucos avanços concretos tinham sido realizados até então. Com efeito, em 1960 a OPA refletia-se mais em uma intenção, tendo sido segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002, p. 295) “[...] uma ideia feliz, aceita por todo o hemisfério, mas careceram-lhe projetos específicos para passar à ação”.

Entre 1961 – ano da posse de Jânio Quadros - e 1964 – início do regime militar - desenvolveu-se no Brasil uma Política Externa Independente (PEI), firmada por um conjunto de ideias e pensamentos que derivavam do projeto nacional desenvolvimentista da época. Diante da proposta de uma maior autonomia brasileira, bem como da extensão das relações do Brasil com outras nações menos desenvolvidas da América Latina, África e Ásia, as relações Brasil-EUA passam por um período conturbado.

Jânio Quadros (janeiro – agosto de 1961), diferentemente de JK, buscará desenvolver o país através da adoção de uma postura independente em relação às demais nações, buscando ampliar os interesses e objetivos do país sem preocupações ideológicas. A PEI priorizava, portanto, o desenvolvimento de uma política sem compromissos, que visava obter o máximo de vantagens para o país em um cenário mundial marcado pela bipolaridade e, conseqüentemente, defendia um não realinhamento com os EUA. Coincidiu com o governo de Jânio Quadros e a eleição (e posterior assunção) de um vice-presidente vinculado aos partidos políticos de esquerda, o lançamento, por parte do governo estadunidense, da Aliança para o Progresso (AP), um acordo através do qual os EUA se comprometiam a destinar 20 bilhões de dólares para programas de desenvolvimento em países da América Latina no decorrer dos 10 anos seguintes. Apesar de uma pequena diferença de tempo, a AP, lançada em

1961 pelo então presidente estadunidense John F. Kennedy, continha objetivos muito próximos ao da OPA de JK, evidenciando a necessidade de desenvolvimento dos países latino-americanos como forma de os distanciarem da ideologia comunista. Não obstante as semelhanças entre a AP e a OPA, havia algumas importantes diferenças entre as duas propostas: a proposta de JK (OPA) visava, principalmente, o desenvolvimento nacional, utilizando o “perigo” comunista como justificativa para obter o apoio dos EUA frente aos projetos desenvolvimentistas do governo; a proposta estadunidense (AP), por sua vez, encontrava-se mais preocupada em evitar que os regimes comunistas e/ou soviéticos instalassem-se no continente americano, do que, propriamente, com o desenvolvimento da região latino-americana. Vale destacar ainda que o contexto no qual cada uma das propostas foi lançada diferia. Conforme mencionado, a OPA foi lançada em um momento no qual os países da América Latina haviam sido relegados à margem dos interesses estratégicos estadunidenses no pós Segunda Guerra e em um período no qual o Brasil, em particular, lançava as bases de um ambicioso projeto de desenvolvimento econômico, sendo necessário o apoio externo para a sua execução. A AP, por sua vez, foi uma resposta dos EUA à vitória da Revolução Cubana (1959) de Fidel Castro e à consequente passagem de Cuba à área de influência soviética, refletindo-se em uma tentativa de recuperar a popularidade entre os países da América Latina, optando por uma política de cooperação ao invés da atividade militar. Tal programa, no entanto, não provocou euforia entre as nações latino-americanas e no âmbito interno brasileiro foi vista como um mecanismo para aumentar a dependência do país em relação aos EUA. (CERVO; BUENO, 2002; LACERDA, 2007).

Frente à renúncia de Jânio Quadros, o vice-presidente João Goulart ascende ao cargo de presidente do Brasil mesmo diante da oposição de militares e ministros que viam em Jango uma ameaça devido aos seus vínculos com políticos do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Em sua gestão, assumiu a chefia do Ministério das Relações Exteriores em substituição a Afonso Arino de Melo Franco, San Tiago Dantas, que, ampliando a PEI, defendeu a maior abertura do mercado externo aos produtos brasileiros – não apenas restringindo as atividades comerciais à esfera americana e da Europa Ocidental. No que concerne à AP, Dantas desestruturou os planos estratégicos estadunidenses ao frisar que aceitava ajuda externa contanto que esta não influenciasse na política externa desenvolvimentista do país – isto é, as decisões acerca da forma de como promover o desenvolvimento ficariam inteiramente a cargo do governo brasileiro. A PEI de Goulart, no entanto, não conseguiu refletir o mesmo poder de barganha observado no governo anterior e a



preconização de reformas de base e sua aproximação diante da porção oriental do mundo causaram preocupações por parte dos EUA. (CERVO; BUENO, 2002).

O golpe de 1964 não contou com a participação direta dos EUA, mas este adotou medidas que contribuíram para a queda de João Goulart. O governo militar que se estabeleceu com o golpe adotou um padrão de política externa com o qual veio a romper em 1967 e que seguia uma diretriz de desenvolvimento mais próxima das tendências desenvolvidas pelo governo de Vargas e JK. O general Castello Branco, que assumiu a Presidência do país em seguida ao golpe, buscou rapidamente romper com os princípios da PEI, principalmente no que se referia à neutralidade brasileira diante das polarizações políticas da época e ao nacionalismo exacerbado. O padrão de política externa que se estabeleceu no período foi caracterizado pela retomada de uma política de alinhamento com os EUA, exemplificada com a ruptura das relações diplomáticas com Cuba e com maior parte dos países socialistas; pela incorporação do ocidentalismo, interdependência e segurança coletiva; e pela abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro. O projeto de política externa desenvolvido por Castello Branco não obteve, no entanto, o resultado esperado, principalmente em um contexto no qual o acirramento das polarizações ideológicas da Guerra Fria entrava em fase de apaziguamento. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008; HIRST, 2006).

No final da década de 1960, com a ascensão de Costa e Silva à Presidência, o Brasil abandona tal posição de “contemplação” em relação aos EUA e reintroduz algumas das proposições orientadoras da PEI para a promoção de um maior desenvolvimento nacional, com a conquista de novos mercados e a busca da autonomia tecnológica. Essa nova postura de política externa brasileira, denominada Diplomacia da Prosperidade, provocou novas frustrações em relação aos estadunidenses, que já não se mostravam mais tão dispostos a financiar um estágio de desenvolvimento brasileiro tão avançado. A política externa brasileira do período orientou-se, portanto, em três direções: a reformulação das bases do comércio internacional com a ampliação dos mercados externos aos produtos brasileiros; a aquisição, através da cooperação internacional, de tecnológicas necessárias ao desenvolvimento do país; e o aumento dos fluxos financeiros. Sendo assim, segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002, p. 383):

O setor externo tornou-se, portanto, estratégico em termos de comércio, tecnologia e capital, mas o desenvolvimento passou a ser concebido como ‘responsabilidade nacional’, sendo aquele setor apenas supletivo do esforço interno.

Os governos que se seguiram imediatamente após Costa e Silva expressaram esses mesmos objetivos. Em 1974, diante da crise mundial do petróleo, Ernesto Geisel chegou a ampliar as funções da política externa diante do projeto desenvolvimentista, convertendo a diplomacia em um instrumento de cooperação, buscando expandir o comércio exterior e defendendo maiores acessos a tecnologias avançadas, a fim de fazer cumprir o plano interno de autossuficiência em insumos básicos e bens de capital. Foi também no governo Geisel que a parceria entre o Brasil e os EUA iniciou, segundo Cervo (2008), uma “crise de eficiência”. Aos EUA não interessavam um desenvolvimento mais avançado do Brasil e começava a ficar cada vez mais claro que o objetivo estadunidense consistia em um desenvolvimento parcial do Brasil, de forma a mantê-lo dependente da economia dos EUA. Segundo Amado Cervo (2008, p. 225), os EUA “[...] estabeleciam como meta uma relação de dependência estrutural”, ao tempo em que a administração brasileira, por sua vez, buscava um desenvolvimento qualitativo, semelhante ao dos países centrais. Sem dúvida, a parceria entre Brasil e EUA foi determinante para a construção e desenvolvimento do parque industrial brasileiro, mas a partir da década de 1970, em nome de sua segurança e hegemonia<sup>10</sup>, os EUA se negaram a cooperar em setores mais avançados, como o nuclear e o espacial. As consequências desses fatores foram a diversificação das parcerias brasileiras, bem como a diminuição do peso dos EUA na política externa do país. (CERVO; BUENO, 2002; CERVO, 2008).

Com o aprimoramento do projeto desenvolvimentista brasileiro, as exportações do Brasil começam a ganhar espaço no mercado internacional e a competir dentro do próprio mercado estadunidense, de forma que os EUA começam a se ver pressionados a adotarem medidas protecionistas. Paralelamente, a política de segurança brasileira começa a se desenvolver de maneira independente da tecnologia estadunidense, em virtude do forte desenvolvimento da indústria bélica. Inicia-se um período de “rivalidade emergente”, que Amado Cervo (2008, p. 233) conceitua como:

A nova situação a que acede o Brasil quando se aproxima daquele terceiro patamar de desenvolvimento: anda por si e para si, dependendo de terceiros, quase e de modo, tanto quanto as grandes potências dependem de terceiros.

Os governos de João Batista Figueiredo e José Sarney, ao longo da década de 1980, acabaram por conduzir o projeto desenvolvimentista que se observava desde a gestão de Costa e Silva a um período de crises e contradições. Nesse período, a relação entre o Brasil e os EUA se tornou mais tensa. Ronald Reagan, o então presidente estadunidense, ainda procurou

---

<sup>10</sup> “[...] A hegemonia pode ser verificada quando a relação se destina à manutenção de estruturas de dominação e dependência, sendo uma parte ativa e outra passiva”. (CERVO, 2008, p. 226-227).

englobar o Brasil à sua política, mas esta não obteve êxitos. Os estadunidenses desaprovavam as políticas de mercado brasileiras e a postura linha-dura que o país adotava ao negociar com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros credores da dívida. Além de ter se recusado a pagar juros sobre sua dívida em atraso, o recém-democrático Brasil também estava em desacordo com a política de intervenção militar estadunidense na América Central. (HIRST, 2006).

Em 1989, com a queda do Muro de Berlim e o estabelecimento da supremacia capitalista estadunidense, as relações internacionais assumiram uma nova configuração, marcada, principalmente, pelo aumento dos fluxos de comércio e de investimentos financeiros internacionais. Diante desse novo cenário que se desenhava, a política externa brasileira procurou adaptar-se, um processo que não lhe foi simples, nem resultou em um desaparecimento do desenvolvimento no âmbito da política externa do país – deixando apenas de ser o seu elemento central.

A gestão do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), logo após o fim da Guerra Fria, teve suas políticas públicas internas e externas fortemente inspiradas pelos princípios do neoliberalismo. Temas como os direitos humanos, não proliferação de armas nucleares e meio ambiente passaram a formar a agenda internacional do país. Paralelamente, no setor econômico, além da abertura comercial, observou-se um forte período de privatizações, que recebeu várias queixas dos EUA, especialmente por não ter englobado setores estratégicos, como o energético. Contudo, desenvolveu-se também uma posição cautelosa em relação à proposta estadunidense de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Segundo Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), a partir de 1989, o Brasil substituiu a sua política de “autonomia pela distância” pela busca do desenvolvimento de uma estratégia de “autonomia pela participação”. Isto é, o Brasil abandona a adoção de uma diplomacia que se distanciava dos grandes centros de poder sob a justificativa de preservar a soberania do Estado Nacional e passava a aderir aos regimes internacionais, com a adoção de uma política de livre comércio, que permitiria ao Brasil se adequar melhor ao mercado mundial e obter maiores benefícios. Nesse sentido, o Brasil passa por uma fase de ajuste de sua política econômica e financeira, que apenas no governo de Itamar Franco se torna um processo realista e consistente, que acabou conduzindo ao Plano Real. (CERVO, 2008; HAKIM, 2006; ALMEIDA, 2006; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Com o *impeachment* de Collor, assume a presidência do Brasil o vice-presidente Itamar Franco, em uma conjuntura doméstica e internacional desfavoráveis ao país. No plano

interno, o novo governo sofria os resquícios deixados pelo trauma político de 1990-1992 e a prolongada crise da economia, que se refletia em um problemático processo inflacionário. No âmbito externo, as limitações ocorriam em virtude da deteriorada situação macroeconômica do Brasil em comparação aos outros países da região sul-americana – nos quais as reformas econômicas e planos de estabilização aparentavam êxito -, bem como pela expectativa de que as grandes potências encaminhassem seus recursos aos países do Leste Europeu em detrimento da América Latina. Em vista a solucionar o problema econômico do país, foi lançado um novo plano de estabilização, o Plano Real, que, em paralelo a uma melhora das contas públicas, teve como impacto a significativa queda na taxa de inflação. No que concerne à atuação externa, observou-se a manutenção das políticas iniciadas no governo anterior: atuação em foros políticos multilaterais, reafirmação dos compromissos de não proliferação nuclear e o aprofundamento da integração regional. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2010).

Em substituição a Itamar Franco, ascende ao governo Fernando Henrique Cardoso, cujo mandato, fortemente influenciado pelo pensamento de Neves da Fontoura, foi caracterizado por uma melhoria das relações com os EUA, inaugurando um período de ausência de maiores desentendimentos entre as duas nações e de desenvolvimento de um diálogo mais aberto. Contribuíram para esse cenário o novo ambiente econômico no qual o Brasil se encontrava inserido, a nova respeitabilidade adquirida pelo país no âmbito democrático, humanitário e nuclear, e de maneira mais difusa, no cenário mundial, a prática de uma diplomacia presidencial e a intensiva relação pessoal afetiva que o presidente estadunidense da época, Bill Clinton, mantinha com Cardoso. Esse novo nível de entendimento e relacionamento entre o Brasil e os EUA resultou muitas vezes em uma coincidência de visões políticas, bem como no alto grau de envolvimento pessoal atingido durante os diversos encontros bilaterais e multilaterais, que definiram muitas vezes uma agenda comum entre as duas nações. Segundo Paulo Roberto de Almeida (2006), é a partir desse momento que os EUA, de forma inédita, começam a escutar o Brasil em diversos temas, o que raramente havia ocorrido em período anterior. Tanto para Almeida (2006) quanto para Mônica Hirst (2006), a relação entre o Brasil e os EUA se torna mais madura no final da década de 1990 e início do século XXI. Para Almeida (2006), isso somente foi possível pela configuração de um novo relacionamento entre as duas nações, no qual os estadunidenses deixaram “de lado” seus preconceitos ideológicos e o Brasil abandonou as ilusões quanto a qualquer tipo de “relação especial”. De acordo com Mônica Hirst (2006), a “maturidade

política” surgiu com a maior transparência e franqueza nas relações entre o Brasil e os EUA, de forma a evitar que as diferenças no plano econômico e comercial transbordassem para outras esferas do relacionamento entre as duas nações. Apesar disso, Amado Cervo (2008) afirma, em uma linhagem mais radical, que as relações entre o Brasil e os EUA se tornaram “perigosas” frente às ações estadunidenses de dificultar o desenvolvimento tecnológico do Brasil, buscar a dependência brasileira em termos de segurança nacional e vetar o desenvolvimento da indústria nacional, confrontando visões de mundo e de política distintas e, por vezes, contraditórias das assumidas pelo governo brasileiro.

A assunção de George W. Bush ao governo dos EUA e o advento do 11 de setembro de 2001 provocaram mudanças na configuração política estadunidense e brasileira. Questões ligadas à segurança passaram a ganhar maior visibilidade e a estratégia de “autonomia pela participação” assumiu novas características. Sendo assim, no final de seu mandato e em virtude da política unilateral adotada pelos EUA no governo Bush, FHC procurou redefinir sua linha de atuação internacional, através da ampliação de acordos com a China, Índia e África do Sul, somado a um diálogo mais equilibrado com os EUA e uma maior atenção conferida à América Latina. (CERVO, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo brasileiro sob o olhar atento e preocupado dos EUA, que temiam o desenvolvimento de uma política populista e antiamericana. No entanto, o governo de Lula adotou uma postura contrária àquela esperada pelos políticos estadunidenses, ao desenvolver práticas econômicas disciplinadas e ao buscar reformas vitais que garantissem a estabilidade e o crescimento do país. Diante desse desempenho inesperado da gestão Lula, os EUA começaram a procurar ajuda brasileira em um conjunto de problemas referentes à América Latina. De um lado, para os EUA a relação com o Brasil era essencial para manter a estabilidade e os interesses estadunidenses no hemisfério; de outro, para o Brasil a parceria com os EUA era essencial para ampliação dos fluxos de comércio e de capital estrangeiro. Contudo, existem certas discordâncias entre as duas nações que precisam ser reconhecidas. Uma delas, já mencionada, diz respeito à criação da Alca, em relação à qual Brasil e EUA ainda apresentam interesses conflitantes, constituindo obstáculos para sua execução. Além disso, o Brasil e os EUA mantêm uma opinião contrária acerca de como lidar com os conflitos regionais, bem como em relação à postura estadunidense diante dos Estados classificados pelo governo dos EUA como “vilões” ou “terroristas”. Lula tem mantido uma política de diálogo e mediação como mecanismo de resolução de crises e conflitos, ao mesmo tempo em que tem sustentado os esforços do

governo anterior de criação de um papel de liderança independente para o Brasil na América do Sul. (HAKIM, 2006; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; COUTO, 2010).

Outro nível de tensão na relação Brasil-EUA diz respeito à temática dos direitos humanos. Uma das grandes críticas que os EUA fazem em relação ao Brasil é devido à relação que o último mantém com nações como Venezuela e Irã, consideradas pelos estadunidenses como países que desrespeitam e violam os direitos dos homens e os princípios de democracia. A crítica estadunidense repousa em questões básicas de desigualdade e democracia, ao mesmo tempo em que gera certa ambiguidade: apesar de discursarem amplamente em defesa dos direitos humanos, os EUA ratificaram uma pequena parcela dos Tratados e Declarações referentes aos direitos dos homens, e quando o fizeram, realizaram diversas reservas sobre vários artigos. Trata-se de uma ambiguidade séria que remete a uma problemática de maior expressão, uma vez que qualquer reserva feita a artigos e Declarações referentes aos direitos humanos viola seu princípio básico e universal: o da proteção da dignidade humana das arbitrariedades dos Estados.

Em anos mais recentes, portanto, as tensões entre as duas nações parecem articular-se em torno da oposição dos EUA frente ao programa atômico brasileiro e às relações mantidas pelo governo Lula com líderes do Irã e da Venezuela. Nesse contexto, McCann (2011) afirma que a administração de Lula estabeleceu um “tom” que foi incorporado pelos estadunidenses como hostil. Isto significa dizer que não houve a manifestação de atos concretos de hostilidade ou violência, mas criou-se um sentimento de antagonismo por parte dos EUA. Para McCann (2011), a tensão atual entre as duas nações resulta de um fracasso no entendimento das ações e comportamentos do outro.

Segundo Peter Hakim (2006), desentendimentos maiores na relação entre o Brasil e os EUA podem ser evitados enquanto o governo estadunidense não pressionar o governo brasileiro a escolher lados. De acordo com Mônica Hirst (2006), esse período inaugura uma fase de afirmação nas relações entre o Brasil e os EUA, na qual aquele procura estabelecer um posicionamento ativo, principalmente em assuntos regionais, e demarcar o alcance de suas pretensões. Para Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), Lula utiliza uma estratégia que poderia ser denominada “autonomia pela diversificação” ao buscar aderir aos princípios e normas internacionais por meio de alianças com parceiros menos tradicionais, tais como a China, Oriente Médio, África e Europa Oriental, acreditando que dessa forma as assimetrias nas relações internacionais seriam reduzidas.

Segundo Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) e com base no modelo de Hermann<sup>11</sup> adotado por eles, o governo Lula não provocou mudanças de orientação política em relação ao governo FHC, mas realizou ajustes e mudanças de programa que acabaram por atribuir um novo sentido à política externa brasileira. Sendo assim, Lula buscou contribuir para uma maior simetria internacional, fortalecer as relações bilaterais e multilaterais com o objetivo de aumentar a participação internacional do país e buscou evitar acordos que pudessem comprometer o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, foi aprofundada a integração e a relação junto à Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), intensificaram-se as relações com os países emergentes e da América Latina e mantiveram-se as relações de amizade e desenvolvimento de relações econômicas com países do “Norte”, como os EUA. No que diz respeito ao processo de liderança brasileira, o governo FHC e o governo Lula reconhecem esse processo como consequência de fatores distintos. Os formuladores de política externa daquele governo acreditam que a liderança era consequência da gradual emergência econômica do país e deveria ser limitada ao âmbito regional devido à escassez de recursos que possibilitassem uma ação mais extensa do Estado. Neste governo, contudo, os formuladores de política externa acreditam que o papel de líder pode ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, paralelamente à defesa de temas “universais”, tais como o meio ambiente e os direitos humanos. No que se refere à relação mantida com os EUA, o governo Lula, buscou adotar um relacionamento de “não exclusividade”, ou seja, a importância, principalmente econômica, dos EUA manteve a relação entre as duas nações essencial, mas buscou-se paralelamente, um fortalecimento das relações multilaterais, com o objetivo de equilibrar o cenário de negociações internacionais. (COUTO, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A fim de ilustrar a seriedade e a profissionalidade que o relacionamento entre o Brasil e os EUA adquiriu nesse período, o professor Marco Aurélio Garcia, da Assessoria Especial Internacional da Presidência da República, realizou a seguinte declaração no seminário sobre “Crises Atuais na América Latina: Lições e Perspectivas”, proferido em 20 de agosto de 2008 em Brasília:

---

<sup>11</sup> De acordo com Hermann (1990 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), existem quatro tipos de mudanças na política externa: os ajustes, as mudanças de programa, a modificação de problemas/metabol e a alteração da orientação política. Os ajustes refletem mudanças de menor intensidade e permanece constante o que se decidiu, como é realizado e os propósitos de porque certas medidas são tomadas, mudando apenas o aspecto quantitativo da operação. As mudanças de programa alteram o aspecto qualitativo da operação, isto é, as metas e os objetivos são os mesmos, entretanto, os meios e os mecanismos para atingi-los mudam. A alteração de problemas/metabol consiste em mudanças ou no abandono de determinadas políticas governamentais. Por fim, o redirecionamento internacional, que corresponde à transformação mais extrema, ocorre quando os objetivos externos e as ações dos atores estatais são totalmente modificados.

Provavelmente, há muitos e muitos anos, a Política Externa Brasileira não conseguia construir uma relação tão harmônica com os Estados Unidos, mantidas as diferenças de percepção, inclusive sobre grandes temas multilaterais, como o fez nos últimos anos.

Para Amado Cervo (2008), contudo, durante o governo Lula, as relações entre o Brasil e os EUA se tornaram ainda mais “perigosas” em dois principais sentidos: a vocação industrial brasileira, que se tornou evidente com a proposta estadunidense de criação da Alca; e a segurança nacional e paz mundial, especialmente o risco de uma intervenção na Amazônia sobre o pretexto de combater o narcotráfico e a guerrilha.

Em suma, pode-se afirmar que a relação entre o Brasil e os EUA apresenta interesses de ambas as partes, da mesma maneira que discordâncias e divergências. Sendo assim, com base no pensamento desenvolvido por Peter Hakim (2006), nem o Brasil nem os EUA podem confiar suficientemente um no outro a ponto de abandonar sua autonomia política em troca do desenvolvimento de uma parceria bilateral forte e contínua.

Observou-se, portanto, ao longo da administração de Lula uma posição de cada vez maior destaque do Brasil na região sul-americana. A parceria estratégica mantida na relação com os EUA, a preservação de certa autonomia de desenvolver-se por si só, bem como a disparidade de tamanho do Brasil em relação os seus vizinhos do sul, marcaram e marcam a crescente disputa entre Brasil e EUA acerca da liderança na América Latina. Além de uma maior inserção no contexto regional, o governo Lula também se caracterizou pela busca de uma voz mais ativa no cenário externo. Além da ampliação de sua agenda internacional, o Brasil buscou atuar nas discussões de temáticas no âmbito internacional, através da assinatura de acordos, da participação em feiras e eventos e das constantes viagens realizadas pelo supramencionado presidente. Contudo, algumas posturas e comportamentos assumidos pela Brasil divergem da posição estadunidense e geram percepções e opiniões que podem vir a influenciar o processo de busca, por parte da política externa brasileira, de uma maior emergência regional e internacional.



## **2 A INFLUÊNCIA DAS IDEIAS NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste capítulo será desenvolvida uma fundamentação teórica a fim de se determinar os principais conceitos, ideias e pensamentos sustentados na pesquisa. Em um momento inicial, será realizado um breve estudo acerca da corrente construtivista de Relações Internacionais. O objetivo desta primeira seção consiste em demonstrar a importância de elementos intersubjetivos (tais como crenças, opiniões e valores) na elaboração das políticas públicas e do conjunto de práticas, ações e comportamentos de uma nação. Em seguida, será trabalhado o papel da mídia acadêmica nas relações internacionais, tendo sido utilizado diferentes conceitos, ideias e pensamentos a fim de se determinar a relevância da comunidade acadêmica e dos meios midiáticos no cenário de interação social e de influência nas políticas das nações. Por fim, os possíveis cortes analíticos oferecidos por tais questões teóricas acerca do caso investigado.

### **2.1 O construtivismo**

O construtivismo é uma corrente teórica relativamente recente no campo das Relações Internacionais, tendo adquirido maior expressão e legitimidade a partir de 1989, quando do advento do fim da Guerra Fria. Até então, o estudo das relações internacionais era conduzido por três principais correntes de pensamento: o realismo, o liberalismo e o marxismo. As duas primeiras teorias ganharam maior expressão que a terceira e passaram a serem denominadas “teorias clássicas” das Relações Internacionais. O relativo sucesso das correntes realista e liberal se justifica, em parte, pelo contexto histórico de então, marcado pelo fim da Segunda Grande Guerra e início da Guerra Fria, o qual concedeu maior centralidade às temáticas relacionadas ao conflito e à cooperação na esfera de discussão das relações internacionais. (WALT, 1998).

Com o fim da Guerra Fria em 1989 e a incapacidade das teorias clássicas em antecipar o final desse evento, houve uma diversificação de estudos ligados às relações internacionais e os quais, muitas vezes, não se identificavam com as, até então, três teorias dominantes na disciplina. Novas vozes se tornaram mais proeminentes e, por consequência, fizeram legítimas teorias e métodos que passaram a incorporar outras questões além do conflito e da cooperação. É nesse contexto que se desenvolve a corrente construtivista de Relações

Internacionais, corrente esta que inova o campo ao enfatizar o impacto das ideias no cenário internacional e ao introduzir o pensamento de que o mundo é uma construção social. (WALT, 1998).

Para teóricos como Peter L. Berger e Thomas Luckmann (2009), o construtivismo foi fortemente influenciado por estudos desenvolvidos no campo da denominada “sociologia do conhecimento”. Segundo tais autores, a “sociologia do conhecimento” se refere à análise da construção social da realidade, cabendo a ela determinar os mecanismos e processos através dos quais uma realidade admitida como certa se desenvolve, é transmitida e, por fim, se firma como verdade. A crítica dos dois teóricos se respalda, entretanto, na maneira como a “sociologia do conhecimento” conduziu os seus estudos e que acabou por relegar a ela uma posição marginal durante tanto tempo no campo sociológico.

Parte da marginalidade atribuída à “sociologia do conhecimento” está intimamente ligada ao seu surgimento em 1920, quando o termo foi utilizado pela primeira vez por um filósofo alemão. O contexto histórico da época – marcado pelo fim da Primeira Guerra Mundial – dificultava uma identificação dos sociólogos do período com os problemas vivenciados particularmente pela Alemanha – recém-saída perdedora do conflito -, principalmente no que diz respeito aos sociólogos estadunidenses, dos quais partem grande influência no campo. No entanto, de acordo com Berger e Luckmann (2009, p. 26-27), o que realmente ajudou a criar certa “miopia” em relação à significação teórica desse conhecimento foi a preocupação da “sociologia do conhecimento” com “[...] questões epistemológicas em nível teórico, e pelas questões da história intelectual em nível empírico”. A dominação dessa preocupação impediu que os sociólogos do conhecimento percebessem as ideias como apenas uma das partes formadoras daquilo que se denomina conhecimento<sup>12</sup>, deixando, assim, de considerar o papel do senso comum, isto é, do conhecimento que os membros de uma sociedade apreendem como “real” em sua vida cotidiana e não apenas e necessariamente em suas vidas teóricas e filosóficas. A centralidade das ideias, bem como a importância do historicismo na determinação da relatividade dos acontecimentos humanos são algumas das duas mais importantes influências da “sociologia do conhecimento” na constituição, no âmbito das relações internacionais, da corrente construtivista. (BERGER; LUCKMANN, 2009).

---

<sup>12</sup> Peter L. Berger e Thomas Luckmann (2009, p. 11) definem o conhecimento “[...] como a certeza de que os fenômenos são reais e possuem características específicas”. Logo, o conhecimento, isto é, a percepção daquilo que parece “real”, apresenta certa relatividade social, ou seja, tende a variar entre diferentes indivíduos e contextos.

John Gerard Ruggie (1998) também parte da influência da sociologia na modelação do pensamento construtivista. Ruggie justifica o uso e a busca de conceitos, ideias e pensamentos adotados por teóricos de diferentes campos em virtude da relativa contemporaneidade e inovação de tal corrente teórica. Nesse sentido, o construtivismo social, como é denominado por Ruggie, teve fortes influências de dois importantes teóricos da sociologia: Emile Durkheim e Max Weber.

Durkheim (1938 apud RUGGIE, 1998) desenvolveu um estudo baseado nos valores morais, no qual defendia o pensamento de que elementos individuais, dentre os quais se incluem as ideias, combinados com a interação social são capazes de constituir “fatos sociais”, isto é, fatos que se originam na estrutura intersubjetiva da capacidade humana e se legitimam através das instituições ou acordos entre os indivíduos. Dentre esses elementos capazes de constituírem “fatos sociais”, Durkheim incluía a linguística, as práticas religiosas e as normas morais. Seu estudo, no entanto, apresenta certo efeito limitador ao não explicar o processo concreto através do qual elementos individuais e intersubjetivos são transformados e passam a constituir “fatos sociais”.

A maior influência de Weber (1949 apud RUGGIE, 1998) para o construtivismo se refere à inovação metodológica. Max Weber acreditava fortemente na possibilidade de uma ciência social, cuja validade repousaria na capacidade e na vontade humana de adotar certas atitudes em relação ao mundo, dotando-o de significado. Sendo assim, o conjunto de interpretações que os atores sociais atribuem às ações e os significados compartilhados que tornam essas atribuições possíveis, fundamentam, de acordo com Weber, as principais diferenças entre as ciências natural e social. Tanto a ciência social quanto a ciência natural utilizam conceitos e buscam um conhecimento causal. No entanto, a forma como esses conceitos são ordenados para fornecerem explicações, se diferem: na ciência natural a busca é pelo geral, pela elaboração de leis gerais e universalmente válidas, as quais se encontram submetidos os eventos particulares e individuais; a ciência social, por sua vez, utiliza os conceitos na tentativa de desvendar os significados específicos das ações e demonstrar o seu sentido social, ou seja, diferentemente da ciência natural, a ciência social procura distinguir as particularidades dos eventos. Weber, portanto, complementa o estudo iniciado por Durkheim, mas se distancia do último ao propor o desenvolvimento de uma metodologia social própria.

Sendo assim, o construtivismo é uma corrente teórica que inova o campo das Relações Internacionais ao também tomar como objeto de estudo aspectos intersubjetivos (tais como crenças, ideias e opiniões), “ignorados” ou relegados a um plano marginal por parte das

“teorias clássicas” da disciplina. Além disso, diferentemente do realismo e do liberalismo, correntes teóricas derivadas da microeconomia, o construtivismo encontra grande influência na sociologia, conforme supramencionado.

Contudo, é impossível falar de um construtivismo único, uma vez que existem “vários construtivismos”, desde o mais declaradamente positivista até o pós-moderno. Esses “vários construtivismos” são, de acordo com Ruggie (1998), variantes delimitadas por uma mesma base filosófica e pela sua relação com a possibilidade de uma ciência social. Nesse sentido, Ruggie distingue três dessas variantes construtivistas: o construtivismo neoclássico, o construtivismo pós-modernista e o construtivismo naturalista. Aquele recebe tal nomenclatura pela sua ainda proximidade com a tradição clássica, distinguindo-se desta pelo seu comprometimento com a ideia de uma ciência social. O construtivismo pós-modernista é aquele que enfatiza o papel da linguística e do discurso na formação das unidades que constituem a realidade. E, por fim, o construtivismo naturalista é, segundo Ruggie, aquele que se insere entre os dois primeiros, combinando aspectos de ambos. A existência de tais variantes se explica não apenas pela contemporaneidade de tal corrente teórica no campo das Relações Internacionais, mas também pelo fato de que o construtivismo acabou representando um refúgio para muitos estudiosos da disciplina que se sentiam frustrados diante da ausência de debates acerca de outras questões além do conflito e da cooperação, tais como a cultura e a identidade. (RUGGIE, 1998; NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

O construtivismo, tal como o próprio nome evidencia, desenvolve o conceito de que o mundo e a realidade não são impostos ou predeterminados, mas fazem parte de uma construção social. Isto é, distanciando-se das correntes positivistas, o construtivismo argumenta que não existe uma realidade externa objetiva, alheia à consciência humana e aos aspectos da intersubjetividade do indivíduo. Isso significa dizer que os mundos político e social não formam uma esfera física ou material “à parte”, mas derivam de uma criação, de uma invenção da mente humana que, por sua vez, se traduz em práticas e ações que acabam por atribuir legitimidade e significado a tais estruturas. (JACKSON; SORENSEN, 2007). Nesse sentido, o construtivismo estabelece um forte diálogo com os estudos de Durkheim e Weber, ao tratar o plano das ideias como elemento capaz de constituir “fatos sociais”. Essa constituição, no entanto, ocorre, de acordo com Searle (1995 apud RUGGIE, 1998), com base em uma intencionalidade coletiva. Um exemplo se refere ao conceito de soberania estatal: a soberania não constitui uma entidade física ou material, mas trata-se de uma construção social (fruto da invenção humana) e que somente existe porque os agentes acreditam na sua

existência e agem de forma correspondente; ou seja, a soberania se respalda na intencionalidade coletiva, tendo sido incorporada como um conceito geral, aceito e legitimado mundialmente.

Seguindo tal linha de raciocínio, os teóricos construtivistas colocam o sistema internacional como uma realidade fruto da invenção humana e cujas estruturas se desenvolvem e se modificam ao longo da história. Ontologicamente, portanto, o construtivismo não prevê uma antecedência das estruturas em relação aos agentes, considerando que ambos são co-constituídos. Tal processo de co-constituição é baseado na construção social e relativo a um determinado tempo e espaço. Sendo assim, os teóricos construtivistas acreditam que a construção social está intimamente ligada aos acontecimentos e fatos históricos e que estes nos ajudam a compreender de que maneira as estruturas são formadas. Ao invés de considerar que as relações entre os agentes são delimitadas pelas estruturas, os construtivistas trabalham com o conceito de identidades e interesses como construções sociais fruto das interações entre os agentes. (RUGGIE, 1998; JACKSON; SORENSEN, 2007).

Tal pensamento supramencionado será amplamente desenvolvido por Alexander Wendt (1992) em uma de suas obras de maior expressão: *“Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”*. De acordo com Wendt, as identidades e interesses não constituem esferas predeterminadas e imutáveis, mas se referem a construções sociais passíveis de mudanças e transformações. Aspectos intersubjetivos semelhantes, tais como crenças e opiniões comuns, tendem a criar, em uma determinada época e local, uma identidade entre os agentes. Tal identidade pode ser referente tanto a uma esfera doméstica – o que no caso constitui a denominada identidade nacional – quanto ao âmbito internacional. De acordo com Wendt, o conceito de identidade é suficientemente flexível a ponto de permitir sua transformação e adequação diante das novas necessidades que possam vir a surgir no âmbito da política internacional. Após a construção de uma identidade é que são determinados os interesses, os quais irão moldar e influenciar as práticas e ações dos atores em relevância. Todo esse processo de constituição das identidades e interesses depende, segundo Wendt, do processo de interação entre os agentes e da forma como eles entendem e respondem à determinada situação. A primeira interação é, segundo o autor, marcada sempre por um sentimento de querer proteger o seu material básico, ou seja, garantir a sua sobrevivência. A ação irá depender sempre do gesto inicial de uma das partes e da forma como a outra parte irá interpretá-lo. O ato social consiste, portanto, em sinalizar, interpretar e responder. Com base

nesse processo de interação, os agentes podem constituir identidades egoístas ou de cooperação, sendo as estruturas e instituições a expressão dessas identidades e de seus consequentes interesses. (WENDT, 1992; NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Com base nesse pensamento, Wendt (1992) desenvolve o conceito da “lógica da anarquia”, segundo a qual a ausência de um governo central mundial não serve de base para justificar a existência de determinadas estruturas no cenário internacional. Isto significa dizer, que, de acordo com Wendt, a anarquia ocupa um papel “secundário” e “permissivo”, sendo socialmente construída. Dessa forma, o espaço internacional não pode ser visto como um ambiente de conflito e cooperação permanentes, podendo na realidade reverter tanto lógicas de conflito como de cooperação, dependendo do que os Estados querem fazer dela. Estruturas como a política de poder e a autoajuda não são causas da anarquia, mas fruto da interação entre os agentes e da formação de identidades e interesses, conforme mencionado anteriormente. (WENDT, 1992).

Dito isso e conforme se observou no primeiro capítulo da presente pesquisa, o Brasil desenvolveu ao longo de sua história uma política externa ora de alinhamento irrestrito com os EUA, ora de certa autonomia decisória. Ou seja, a formulação da política externa brasileira em relação aos estadunidenses variou em tempo e lugar e de acordo também com as estruturas intersubjetivas de cada período histórico. Em determinados momentos, constituiu-se uma identidade nacional voltada ao desenvolvimento e à industrialização do país. Com base nisso, foram definidos certos interesses, internacionalizados através das práticas e ações de política externa. Paralelamente, o Brasil também formou identidades coletivas no âmbito internacional, através da sua participação em determinadas agências e organismos multilaterais<sup>13</sup>, tais como a Liga das Nações no pós Primeira Guerra e a Organização das Nações Unidas (ONU) após a Segunda Guerra Mundial. As identidades formadas no âmbito internacional se configuram de maneira semelhante às nacionais: elementos intersubjetivos comuns aos agentes permitem que eles interajam entre si atribuindo significados semelhantes ao mundo e à realidade ao seu redor; dessa forma, são criadas as identidades e interesses coletivos, internacionalizados, conforme mencionado anteriormente, através das instituições e estruturas.

---

<sup>13</sup> Outra contribuição de Ruggie (2003) para a corrente construtivista de Relações Internacionais se refere à noção de multilateralismo. Segundo ele, aquilo que denominamos “fenômenos multilaterais” é, na realidade, um conjunto de práticas e ações que certos agentes, em determinado momento, decidiram defini-las como se tratando de práticas e ações multilaterais. Sendo assim, Ruggie trabalha e introduz ao campo o pensamento de que o multilateralismo também faz parte de uma construção social.

Em um cenário mais contemporâneo, quando da ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao governo brasileiro, as relações entre Brasil e EUA apresentaram uma significativa melhora, inaugurando um período de menores desentendimentos entre as duas nações e de desenvolvimento de um diálogo mais aberto. Tal aperfeiçoamento somente se fez possível graças a um conjunto de fatores intersubjetivos, tal como a formação de identidades coletivas em torno de diversas temáticas. A ascensão de George W. Bush ao governo estadunidense e o advento do 11 de setembro de 2001, provocaram mudanças na configuração da política externa estadunidense e brasileira: os EUA adotaram uma postura unilateral, ao tempo em que o Brasil redefiniu sua linha de atuação internacional através da ampliação de acordos com nações tais como a China, Índia e os países da América Latina. A assunção de uma postura de defesa e autoajuda pelos EUA a partir de então é justificada pela forma como tal evento foi interpretado e dotado de significado pelos estadunidenses, ou seja, as práticas e a interação desse Estado com outros criaram um sentimento de insegurança e conflito.

Paralelamente, ao longo do mandato de Lula, o Brasil buscou atingir uma posição de maior destaque na esfera regional e internacional, aprofundando o processo de integração da região e as relações com os países latino-americanos, participando de fóruns e discussões temáticas no âmbito internacional (formação de identidades coletivas) e mantendo uma relação de amizade com os países do “Norte”. Esse período, no entanto, não esteve livre de desacordos entre o Brasil e os EUA. Um dos principais pontos de divergência entre as duas nações se refere aos mecanismos de solução de crise e de conflitos: os estadunidenses defendem uma política intervencionista, ao tempo em que o governo brasileiro tem mantido uma política de diálogo e cooperação. Tal diferença deriva também de aspectos intersubjetivos iminentes a cada um desses agentes e à forma como eles interpretam a realidade e definem suas identidades e interesses. A diferença na forma como Brasil e EUA se relacionam com a Venezuela, por exemplo, se justifica com base nesse pensamento. Os comportamentos, práticas e ações adotadas pelo governo de Chávez são entendidos como ameaças aos EUA e, portanto, refletem na formação de uma identidade de conflito entre as duas nações. No caso brasileiro, esses mesmos comportamentos e atitudes por parte da Venezuela não são interpretados como uma ameaça à segurança nacional em si, mas mais como um obstáculo ao interesse de integração regional do governo brasileiro. Sendo assim, o Brasil adota uma postura de mediação, de estabelecimento de um diálogo mais aberto e pela busca de elementos intersubjetivos (crenças e opiniões) comuns às partes em conflito, como

mecanismo de se atingir uma solução para o desentendimento e, dessa forma, atingir o seu interesse de manutenção da estabilidade regional.

O cenário internacional contemporâneo tem sido moldado pela discussão de um conjunto de temáticas, tais como a segurança (e, por consequência, o conceito de soberania) e os direitos humanos. Tais assuntos, no entanto, constituem os supramencionados “fatos sociais”, isto é, fatos que derivam da criação humana e somente existem porque os agentes acreditam na sua existência e os legitimam através das instituições e estruturas. A formação dessas interpretações da realidade ocorre por meio de uma intencionalidade coletiva e denotam um conjunto de funções, direitos e responsabilidades aos agentes. Nesse sentido, as ideias são os elementos fundamentais na construção do cenário internacional (atualmente, um cenário baseado na democracia, no capitalismo, nos direitos humanos e no meio ambiente). Mas como explicar o processo que conduziu à construção do sistema internacional nesses moldes?

Tal processo deriva de elementos intersubjetivos comuns aos agentes e que, por consequência, conduzem à formação de uma identidade coletiva. Indivíduos e grupos se tornam poderosos se eles conseguirem convencer os outros a adotarem as suas ideias. (SNYDER, 2004). Quanto maior o número de agentes que atribuem um significado e uma interpretação semelhante à realidade e ao mundo, maior a legitimidade adquirida por esses pensamentos e ideias. Por fim, essas interpretações comuns irão formar identidades coletivas, internacionalizadas através das instituições e estruturas. Essas passam a determinar um conjunto de práticas e ações considerado “aceitável”, denunciando e desencorajando comportamentos contrários.

Apesar de um suposto declínio, os EUA ainda configuram como uma nação de destaque e poder no cenário internacional, principalmente, porque além de toda a capacidade econômica e militar desenvolvida, foram capazes, ao longo de sua supremacia, de convencer os demais agentes no sistema internacional a adotarem boa parte de suas ideias, crenças e pensamentos. Dessa forma, a maneira como a comunidade acadêmica estadunidense interpreta as políticas públicas brasileiras e as ações influenciam o interesse brasileiro de emergir e adquirir voz mais ativa no cenário internacional. Nesse sentido, as políticas do país devem legitimar um conjunto de práticas e ações que reflitam e internacionalizem os interesses e identidades da nação.



## 2.2 A mídia e as Relações Internacionais

O papel desempenhado pela mídia nas relações internacionais foi poucas vezes trabalhado e desenvolvido por teóricos da disciplina, tendo sido, em grande parte das vezes, relegado aos meios de comunicação uma posição secundária. A “marginalidade” atribuída à mídia nos estudos do campo se justifica, em parte, por alguns fatores principais. Primeiro, observa-se uma clara preocupação na disciplina quanto à metodologia dos estudos. Conforme mencionado na seção anterior, até o final da década de 1980 o campo de Relações Internacionais era dominado por três principais teorias, das quais se destacavam duas: o realismo e o liberalismo. Ambas propunham o desenvolvimento de um estudo das ciências sociais aos moldes das ciências naturais, isto é, com base no cientificismo e na comprovação empírica de leis gerais e universalmente válidas. Temas como o papel e a influência da mídia no cenário internacional dificultavam o desenvolvimento de uma pesquisa objetiva e livre da interferência de elementos intersubjetivos. Além disso, a disciplina de Relações Internacionais – particularmente no Brasil – é fortemente influenciada pelos teóricos estadunidenses. Consequentemente, deu-se maior ênfase ao desenvolvimento de temáticas ligadas ao *hard power* – segurança, equilíbrio de poder, conflito -, ao tempo em que os meios de comunicação configuram a esfera do denominado *soft power*. (MARINUCCI, 2008).

Foi apenas a partir do final da Guerra Fria que novas correntes começaram a surgir no campo e a trabalhar com outras temáticas além do conflito e da cooperação. Uma onda pós-positivista, de onde floresce a maior parte do construtivismo, invadiu os estudos da disciplina de Relações Internacionais, priorizando o desenvolvimento de pesquisas normativas por acreditarem ser impossível a elaboração de um estudo objetivo das relações sociais. É nesse momento que novas correntes de pensamento, influenciadas por teóricos como Marx, Weber, Gramsci e Habermas, irão desenvolver estudos que ressaltam o papel da mídia, ou pelo menos da linguagem, no cenário das relações internacionais. A proposta desta seção é desenvolver a importância da mídia, particularmente da mídia acadêmica<sup>14</sup>, nas relações internacionais a partir de uma visão construtivista. Devido à contemporaneidade de tal corrente teórica e a relativa ausência de estudos acerca do papel desempenhado pelos meios de comunicação entre teóricos construtivistas, correntemente serão realizados paralelos com conceitos e

---

<sup>14</sup> Conceitua-se, na presente pesquisa, mídia acadêmica como as produções comunicativas realizadas no seio da comunidade acadêmica de Relações Internacionais. Nesse sentido, inserem-se jornais, revistas, artigos e outros meios de comunicação que fazem uso da linguagem, escrita ou oral, e que são produzidos por especialistas no campo e/ou por instituições acadêmicas.

pensamentos desenvolvidos por teóricos de diferentes correntes e campos, bem como a aplicação de ideias construtivistas estabelecendo um paralelo direto com o papel do meio midiático.

Utilizando-se novamente os estudos desenvolvidos por Berger e Luckmann (2009), pode-se determinar a importância da linguagem como mecanismo de objetivação das intersubjetividades dos agentes. Segundo eles, a expressividade humana é capaz de produzir objetivações, isto é, os elementos intersubjetivos podem se manifestar através de determinados mecanismos, ficando, dessa forma, disponíveis tanto àquele que produz quando aos demais agentes que o recebem. A linguagem cumpre, nesse cenário, o papel essencial de objetivar as crenças, opiniões, pensamentos e interpretações dos agentes acerca da realidade e do mundo, ou seja, os elementos de sua intersubjetividade. Logo, de acordo com Berger e Luckmann (2009, p. 54), “[...] a realidade da vida cotidiana não é cheia unicamente de objetivações; é somente possível por causa delas.” A linguagem é, portanto, a principal forma de objetivarmos aquilo que pensamos, sentimos e acreditamos, dotando de significado a nossa vida cotidiana e a realidade que nos cerca. É por meio da expressão linguística que os demais agentes irão ter acesso aos elementos intersubjetivos do outro e à forma como tal agente interpreta a realidade ao seu redor. Além disso, segundo os autores, a linguagem possui a capacidade de transcender o “aqui e agora”, isto é, a capacidade de tornar presente acontecimentos que ocorrem do outro lado do mundo, que transcendem o meu limite espacial e temporal do momento e do local presente. Isto significa dizer que a linguagem permite aos agentes adquirirem e armazenarem conhecimento acerca de acontecimentos, fatos e situações que, de outra maneira, eles não teriam acesso.

O limite do estudo desenvolvido por Berger e Luckmann se refere à ausência de uma pesquisa acerca dos mecanismos por meio dos quais essa linguagem é transmitida entre os agentes. Em sua obra, os autores inserem a linguagem escrita em uma categoria de “segundo grau”, deixando de considerar a importância cada vez maior dos meios de comunicação (dentre os quais se inserem os periódicos acadêmicos) na transmissão dessa objetivação. A crescente difusão da internet, por exemplo, permite aos agentes terem acesso a um conjunto de informações que espacialmente e socialmente se encontram ausentes do “aqui e agora”. Os meios midiáticos atuam, portanto, como um canal através do qual ocorre a interação entre os agentes e por meio do qual os elementos intersubjetivos se expressam e objetivam.

A importância da linguagem nas relações internacionais e na formação do conhecimento também será trabalhada por dois importantes teóricos construtivistas: Friedrich

Kratochwil e Nicholas Onuf. Ambos terão seus pensamentos fortemente influenciados pelos estudos não apenas da linguística, como também do direito e de conceitos e ideias desenvolvidas por teóricos como Habermas, Wittgenstein e, no caso de Onuf, Anthony Giddens.

Friedrich Kratochwil (1989 apud NOGUEIRA; MESSARI, 2005) irá desenvolver em sua obra *“Rules, norms and decisions”* um estudo acerca das regras e normas que regem o discurso e que determinam a forma pela qual os agentes apreendem a realidade. De acordo com Kratochwil, o mundo ao qual os agentes se referem é produto da linguagem e do discurso que esses agentes utilizam para se referir a ele, ou seja, não importa como a realidade é “de fato”, uma vez que é a forma, a linguagem que os agentes utilizam para se referir a ela que irá moldar suas práticas, ações e comportamentos. Logo, a linguagem não apenas reflete a ação, mas se trata da própria ação em si, de seu principal fundamento. O aprofundamento do estudo de Kratochwil se refere, no entanto, às normas e regras que regem os discursos e a linguagem e cujo entendimento nos permite compreender como a realidade é construída. Segundo ele, a função das normas na vida social é estabelecer a relação entre a linguagem que os agentes usam para se referir ao mundo e a realidade em si. As regras e normas não funcionam apenas como elementos de organização ou restrição, mas também como mecanismo de legitimação de certos atos e comportamentos. Nesse sentido, os processos de comunicação social e intersubjetividade são centrais no entendimento de como as ações e os comportamentos dos agentes são conduzidos. Com base no pensamento de Kratochwil, portanto, existem certas regras e normas (formadas e construídas por elementos intersubjetivos) que determinam a forma como os agentes interpretam e dotam de significado a realidade em que vivem. Tais regras e normas regem e moldam os discursos (considerando aqui como discurso todas as formas de manifestação linguística), os quais, por sua vez, tendem a reger o processo através do qual os agentes determinam suas ações e comportamentos. Nesse sentido, as tomadas de decisão não podem ser analisadas a partir de uma ótica apenas racional, uma vez que a formação dos discursos (que tornam certas escolhas possíveis e aceitáveis) é realizada a partir de elementos intersubjetivos.

Ao desenvolver um estudo nesse sentido, mesmo que não explicitamente, Kratochwil atribui um papel essencial aos meios de comunicação social no estabelecimento de uma relação entre a realidade, “o mundo lá fora”, e a forma como os agentes apreendem essa realidade. Nesse contexto, o discurso e a linguagem (proferida por meios midiáticos, como jornais e revistas) ocupam uma posição de grande importância, pois é através deles que os

agentes, muitas vezes, aprendem a realidade externa. Isto é, a linguagem e o discurso motivam o entendimento e as ações desses atores no cenário nacional e internacional. Vale ressaltar, no entanto, que ao conduzirmos as nossas ações e comportamentos com base no que é destacado nos meios midiáticos, estamos, na realidade, apreendendo um conhecimento acerca do “mundo lá fora” interpretado pelos “olhos” de outros agentes. Isso é muito comum em um mundo no qual a difusão e o fácil acesso aos meios de comunicação permitem aos agentes terem contato com acontecimentos e fatos que não se encontram inseridos em seus limites temporais e espaciais. A apreensão do nosso conhecimento acerca de uma realidade que não vivenciamos é realizada, portanto, por meio da linguagem e do discurso proferidos por outros agentes, que, com base em elementos intersubjetivos, interpretaram tais acontecimentos. É nesse contexto que atuam os meios de comunicação, agindo, conforme já mencionado, como mecanismo de difusão de conhecimentos intersubjetivamente elaborados.

Nicholas Onuf (2003 apud NOGUEIRA; MESSARI, 2005) desenvolve um pensamento semelhante àquele trabalhado por Kratochwil. Assim como o último, Onuf determina que o discurso e a ação estão intimamente ligados: “[...] os atos são a expressão dos discursos e dos significados, e não podem ser entendidos fora ou independentemente deles.” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 173). A grande diferença entre o pensamento desenvolvido por esses dois teóricos se refere ao processo através do qual o discurso conduz às práticas e ações dos agentes. Kratochwil, conforme mencionado acima, considera apenas os elementos intersubjetivos como mecanismo para se compreender e analisar o processo de tomada de decisão dos agentes. Influenciado por Habermas, Onuf, no entanto, desenvolve a ideia de que o discurso deve ser aceito, ou seja, de que existe uma relação entre elementos intersubjetivos e racionalidade. Isto significa dizer que, de acordo com Onuf, o discurso é formulado por estruturas intersubjetivas, mas para que ele reflita práticas e ações, os demais agentes precisam aceitá-lo – e tal aceitação é realizada com base na racionalidade e no diálogo, constituindo assim a denominada racionalidade comunicativa. Onuf destaca ainda, aproximando-se de Kratochwil, que os discursos e a linguagem são regidos por regras e normas, que quando não respeitadas pelos agentes, geram consequências.

Adotando como ponto de partida as ideias e pensamentos desenvolvidos por esses quatro teóricos supramencionados (Peter L. Berger, Thomas Luckmann, Friedrich Kratochwil e Nicholas Onuf) pode-se inferir a importância que os meios de comunicação desempenham no processo de apreensão da realidade por parte dos agentes. Apesar de nenhum desses teóricos ter trabalhado e desenvolvido explicitamente o papel da mídia nas relações

internacionais, os seus estudos tiveram por base a posição ocupada pela linguística e pelo discurso no processo de interação social. Atualmente, em virtude do desenvolvimento tecnológico e da difusão dos meios de comunicação, o papel da mídia como mecanismo de intermediação das interações entre os agentes se tornou ainda mais singular. Conforme o estudo de Berger e Luckmann (2009), a linguagem é a objetivação das estruturas intersubjetivas dos agentes, ou seja, uma transcrição de suas crenças, opiniões e interpretações da realidade. Aplicando essa linha de pensamento à presente pesquisa, observa-se que a linguagem e o discurso adotados pelos periódicos acadêmicos estadunidenses objetivam a forma como os estadunidenses, e particularmente a comunidade acadêmica estadunidense, interpretam e visualizam as políticas públicas brasileiras.

Embora poucos sejam os estudos acerca do papel dos meios de telecomunicações no campo das Relações Internacionais, desde a última década do século passado, tem-se observado uma diversificação das temáticas que envolvem a disciplina, legitimando-se os estudos baseados em uma metodologia pós-positivista. Nesse processo, é de extrema relevância a posição que a mídia, particularmente, ocupa no âmbito das relações internacionais e sociais. Em um mundo cada vez mais globalizado, e com as fronteiras entre as nações tornando-se cada vez mais solúveis, o papel dos meios de comunicação nas interações sociais e nas trocas de informações e conhecimento é essencial. É impossível, portanto, relegar à mídia uma posição “marginal” e secundária como ocorreu durante tanto tempo no desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais. É essencial que se perceba, e se destaque, o papel dos meios de comunicação como mecanismo através dos quais percebemos e apreendemos a realidade que nos cerca.

### ***2.2.1 A mídia acadêmica e as políticas públicas***

Destacou-se nas seções anteriores a importância da linguagem como mecanismo de objetivação das ideias e de “construção” da realidade, bem como o papel dos meios de comunicação como instrumentos de transmissão dessa linguagem. Em que medida, no entanto, as ideias desenvolvidas no seio da comunidade acadêmica e transmitidas através de publicações de artigos e revistas são capazes de influenciar as políticas públicas de uma nação?

Segundo John C. Goodman (2005), presidente do *National Center for Policy Analysis*, grande parte das mais importantes mudanças políticas se iniciou com uma simples ideia. Tais ideias inevitavelmente se originam de pessoas que gastam uma considerável quantidade de tempo refletindo. Nesse sentido, é difícil apontar qualquer política pública de maior expressão que não tenha se originado no mundo acadêmico. De fato, as principais fontes de mudanças políticas não são os políticos em si, os partidos ou as contribuições financeiras, mas sim as ideias geradas no seio da comunidade acadêmica. Para ilustrar tal pensamento, Goodman cita alguns exemplos, como a divulgação de cópias do livro de Milton Friedman, intitulado “*Free to Choose*”, na Europa Oriental antes do colapso do comunismo. O livro introduziu a uma nova geração de estudantes e dissidentes políticos às ideias do liberalismo clássico. Esta e outras publicações desempenharam um papel decisivo na queda do comunismo e serviram como base para as políticas públicas de várias nações após a desintegração da URSS.

Mas como as ideias provocam mudanças? Ainda de acordo com Goodman (2005), as ideias tendem a passar por uma linhagem hierárquica. Elas se iniciam no estudo de intelectuais e são expandidas através de conferências, discursos e audiências. Em seguida, tais ideias começam a aparecer em editoriais, artigos e revistas publicadas. Gradualmente, mais pessoas passam a ter conhecimento dessas ideias, sendo, normalmente, os políticos os últimos a “embarcarem” nesse processo. De fato, o que Goodman faz é ressaltar a importância da linguagem e do discurso na objetivação das ideias, bem como o essencial papel dos meios de comunicação (os editoriais, artigos e periódicos) como mecanismo de difusão dessas ideias e pensamentos. “*For good or evil, ideas are powerful engines of change*”. (GOODMAN, 2005, p. 4).

A importância de estudos acadêmicos para a elaboração de políticas públicas se expressa, com grande destaque para os EUA, no aumento considerável do número de *think tanks*. Estima-se, de acordo com o artigo publicado por Maurício Santoro (2008), que existam cerca de 1.500 *think tanks* nos EUA, com forte influência sobre as políticas públicas do país. Apesar do crescimento considerável em termos quantitativos, esse fenômeno ainda é, de certa forma, mal compreendido, o que dificulta não apenas uma definição consensual do que são esses “tanques de pensamento”, como também o desenvolvimento de estudos nesse sentido. Goodman (2005), citado anteriormente e presidente de um respeitável *think tank* estadunidense (o *National Center for Policy Analysis*, conforme supramencionado), conceitua esses “tanques de pensamento” como organizações que desenvolvem pesquisas relacionadas a problemas específicos, encorajando a descoberta de soluções e facilitando as interações entre

cientistas e intelectuais na busca desses objetivos. Por natureza, os *think tanks* estão envolvidos com o mundo acadêmico, atuando como fonte entre as comunidades acadêmicas e os formuladores de políticas e tomadores de decisão.

Acredita-se que a ideia de um *think tank* tenha surgido de Thomas Clarkson, um inglês que fundou em 1782 a Sociedade para a Abolição do Tráfico de Escravos Africanos. Ao descrever de maneira bastante meticulosa as condições do tráfico de escravos, fornecendo diagramas dos navios e combinando fatos com argumentos morais, Clarkson engajou-se “*in a war of ideas*”. (GOODMAN, 2005, p. 3). Foi, no entanto, apenas no século XX que a ideia de *think tanks* adquiriu maior expressão, passando a ter entre suas diversas funções a de pautar o debate político por meio da publicação de estudos, artigos de opiniões e da participação de seus membros na mídia.

Apesar da ainda indefinição do fenômeno dos *think tanks*, Goodman (2005) desconsidera a mídia acadêmica como uma dessas instituições. Segundo ele, as universidades, assim como os *think tanks*, encorajam a pesquisa e providenciam um fórum de interação entre os acadêmicos e especialistas. Entretanto, diferentemente das pesquisas desenvolvidas no âmbito das universidades, os *think tanks* tendem a realizar estudos referentes a tópicos específicos e encorajar soluções para problemas claramente delimitados. Embora não insira a mídia acadêmica como parte desses “tanques de pensamento”, Goodman ressalta a importância da comunidade acadêmica e dos estudos desenvolvidos nas universidades como ponto de partida e fonte para as pesquisas realizadas nessas instituições.

O argumento desenvolvido por Goodman, contudo, deixa de considerar o contexto no qual um *think tank* publica uma mídia acadêmica. Muitos desses “tanques de pensamento” utilizam os meios midiáticos, dentre os quais se incluem os periódicos acadêmicos, como mecanismos de veiculação de suas ideias e pensamentos. Conforme já mencionado, a presente pesquisa utiliza com fontes de evidências os editoriais e artigos da *Latin American Politics and Society* (LAPS), um periódico acadêmico estadunidense produzido e publicado pelo *Center for Latin American Studies* (CLAS) da Universidade de Miami. O CLAS, que se dedica às questões específicas referentes à América Latina e Caribe, bem como das relações com os EUA, poderia sim ser considerado um *think tank*, com base no próprio conceito fornecido por Goodman e mencionado acima. Nesse sentido, a LAPS seria um periódico produzido por esse *think tank* para a publicação de artigos de opinião e estudos que dizem respeito a uma temática bem delimitada e específica.

Conforme já ressaltado, a linguagem e o discurso são os principais mecanismos de objetivação de ideias, teorias e pensamentos. Nesse sentido, um artigo, uma pesquisa ou estudo acadêmico tende a fornecer a forma como um especialista analisa, enxerga e examina a realidade e o mundo ao seu redor. Tais trabalhos acadêmicos tendem a fornecer teorias, explicações e por vezes soluções para os contextos e os cenários analisados. Por se tratarem de pesquisas realizadas por especialistas e que requereram uma elevada quantidade de tempo para serem desenvolvidas, tratam-se de ideias (expressas por meio da linguagem e do discurso) de renome e elevada influência na sociedade e nos meios acadêmicos e políticos. Muitas vezes as ideias são, não obstante, consideradas impotentes como mecanismo de transformação. Isso se deve em grande parte ao tempo que as ideias levam para provocar mudanças. Exemplos históricos, entretanto, comprovam a capacidade de elementos intersubjetivos de provocarem transformações reais e de elevada importância no contexto das políticas públicas das nações. Do pacote de suporte econômico de Ronald Reagan ao sucesso do programa de reforma de bem-estar de Bill Clinton e ao plano de reforma da Segurança Social na administração de George W. Bush, cada uma dessas ações, de acordo com Goodman (2005), partiram de uma ideia gerada no âmbito da comunidade acadêmica.

Atualmente, principalmente nas últimas décadas, o reconhecimento das ideias como mecanismo de influência das políticas públicas tem se tornado evidente com os *think tanks*. O exame e análise dos estudos desenvolvidos nessas instituições de ensino são essenciais, no sentido em que servem como fonte para os “tanques de pensamento” e para decisores políticos e na medida em que muitos pesquisadores líderes dos *think tanks* estão associados às mais reconhecidas universidades. Sendo assim, a análise das percepções dos periódicos acadêmicos estadunidenses permite que se delimitem ideias e pensamentos que possam em um futuro próximo ou distante servirem como fonte para políticas públicas estadunidenses. Indo mais além, devido a forte influência que o campo das Relações Internacionais no Brasil recebe dos EUA, poderíamos estender essa capacidade de influência e transformação à elaboração das políticas públicas brasileiras.

Em suma, durante muito tempo foi-se relegado aos meios de telecomunicações um papel secundário e marginal nos debates que regem o campo das Relações Internacionais. Foi apenas com o fim da Guerra Fria, em 1989, que novas correntes de pensamento passaram a destacar a importância de elementos intersubjetivos e abordar temáticas pouco trabalhadas pelas “teorias clássicas” da disciplina. É nesse contexto de “inovação” que surge a corrente construtivista em Relações Internacionais. É impossível, no entanto, falar em um



construtivismo único, uma vez que as teorias construtivistas são bastante diversas e não oferecem um conjunto de previsões unificadas acerca das diversas temáticas abordadas. Apesar das particularidades e diferenças entre cada uma, todas elas se unem por acreditarem e abordarem um tema comum: a capacidade dos elementos intersubjetivos em moldar a forma através da qual os agentes se definem e definem os seus interesses, e, conseqüentemente, modificam os seus comportamentos.

Uma das grandes inovações da corrente construtivista para o campo de estudos das relações internacionais se refere à ideia de que as identidades e interesses, bem como a realidade que nos cerca, serem construções sociais, passíveis de mudanças e de transformações ao longo do tempo e do espaço. Tanto as identidades e interesses quanto a realidade são construídas a partir de elementos intersubjetivos, tais como crenças, opiniões e valores. Uma identidade surge a partir da identificação de elementos intersubjetivos comuns entre os agentes, isto é, uma semelhança na forma pela qual eles interpretam e dotam de significado o mundo que os cerca. Em seguida à criação de uma identidade são delimitados os interesses, internacionalizados, por sua vez, por meio das instituições e estruturas (também fruto da criação da mente humana). As políticas públicas de uma nação têm, portanto, como objetivo legitimar e estimular um conjunto de práticas e ações condizentes com os interesses dos agentes em questão, internacionalizando-as. As identidades e interesses por trás de uma política pública, portanto, não são imutáveis, mas passíveis de transformações ao longo da história e com base nos processos de interação social. Nesse sentido, as ações, práticas e comportamentos adotados por um agente dependem de com quem eles estão interagindo e da identidade que foi construída entre eles.

No processo de formação das identidades e definição dos interesses dos agentes, a linguagem e o discurso, que tornam possíveis a interação social, são essenciais na determinação do conjunto de práticas, ações e comportamentos que serão adotados. A linguagem, conforme trabalhada por teóricos construtivistas, permite a objetivação dos elementos intersubjetivos, isto é, uma expressão mais “palpável” da forma como os agentes interpretam e dotam de significado a realidade que os cerca. Nesse sentido, os meios de telecomunicação desempenham um papel de extrema importância ao atuarem, no caso particularmente da mídia, como o mecanismo de transmissão de tal “objetivação” entre os agentes. Os jornais e revistas, por meio da linguagem e do discurso, expressam a forma pela qual aqueles agentes em questão interpretam e dotam de significado o mundo e a realidade que os cerca. Além disso, os meios midiáticos, em um mundo cada vez mais marcado pela

globalização, atuam como mecanismo por meio do qual os agentes “visualizam” acontecimentos e fatos ausentes do “aqui e agora”.

Sendo assim, é impossível relegar à mídia e aos meios de telecomunicações, no geral, um papel secundário e marginal no estudo das relações sociais e internacionais. Novas e recentes situações que vem marcando o cenário internacional têm atribuído maior importância e legitimidade às temáticas trabalhadas pela corrente construtivista, tais como questões de identidade, valores, cultura e direitos humanos. Nesse contexto, a mídia como mecanismo de interação social entre os agentes desempenha um papel central e de extrema importância, não apenas no que diz respeito à interconexão entre os diversos agentes e acontecimentos, mas também como caminho através do qual a linguagem, o discurso e, conseqüentemente, a objetivação das interpretações são difundidas por meio das práticas sociais.

### 3 UM BALANÇO DAS PERCEPÇÕES

O objetivo do presente capítulo consiste em realizar um balanço das percepções da comunidade acadêmica estadunidense em relação ao Brasil do governo Lula (2003-2010). Com tal propósito e em virtude de um prazo estipulado para a conclusão da pesquisa, foi-se selecionada uma única revista acadêmica estadunidense: a *Latin American Politics and Society*. Em um momento inicial, procurar-se-á introduzir o leitor ao conhecimento da revista selecionada, bem como aos fatores e razões que conduziram à sua escolha. Em seguida, será efetuada uma breve explicação acerca da metodologia aplicada na seleção e análise dos editoriais e artigos da publicação supramencionada para que, por fim, seja realizado o exame da forma como o periódico acadêmico visualizou o Brasil, em termos de políticas públicas e conjuntura doméstica, que se apresentou no período de 2003 a 2010.

#### 3.1 Latin American Politics and Society

A *Latin American Politics and Society* (LAPS) é uma revista acadêmica internacional e de caráter interdisciplinar, sendo o único periódico de ciências sociais publicado e editado pelo *Center for Latin American Studies* (CLAS) da Universidade de Miami, nos EUA. A LAPS, que completou seu 51º ano de publicação em 2011, disponibiliza pesquisas, estudos e ensaios acerca da política, da economia e da sociologia latino-americanas, bem como da relação entre EUA e América Latina. Seu Conselho Editorial é composto por 28 especialistas de elevado renome, incluindo políticos, sociólogos e acadêmicos das relações internacionais de universidades e instituições de pesquisa dos EUA, América Latina e Europa. Seus editores, assim informa seu website oficial, dedicam-se a desafiar antigas ortodoxias e promover inovadoras perspectivas teóricas e metodológicas acerca dos Estados, das sociedades, da economia e das relações internacionais do continente americano. (CLAS, [199-]; WILEY ONLINE LIBRARY, 2000).

A publicação tem periodicidade quadrianual. Em adição aos artigos de pesquisa tradicionais, a LAPS inclui a cada exemplar (*Issue*) os tópicos referentes ao *Critical Debates* e *Book Reviews*, isto é, resenhas de livros e questões que representam as temáticas de maior destaque e expressão na literatura latino-americana do período. Em alguns exemplares aparece ainda o tópico *Policy Issues*, no qual são publicadas as perspectivas sobre as questões

mais importantes no contexto político da América Latina. O atual editor chefe da publicação é William C. Smith, do Departamento de Estudos Internacionais do CLAS da Universidade de Miami. Além dele, a edição da LAPS conta com um editor de gestão, Eleanor Lahn, um editor do tópico *Book Review*, Alfred P. Montero da Universidade de Carleton, e, conforme supramencionado, com um Conselho de 28 especialistas de universidades e instituições de ensino dos EUA, Europa e América Latina. (CLAS, [199-]; WILEY ONLINE LIBRARY, 2000).

A seleção da *Latin American Politics and Society* como periódico acadêmico a ser examinado na presente pesquisa foi feita com base em seu renome e longo período de publicação. O *Center for Latin American Studies* (CLAS) da Universidade de Miami apresenta uma elevada reputação como centro de pesquisa e trabalhos referentes às questões da América Latina e Caribe. O distinto corpo docente do CLAS, que engloba mais de 200 membros afiliados, dentre acadêmicos, especialistas e estudantes, apresenta uma longa história de pesquisa multidisciplinar em questões referentes e de interesse latino-americano. Nesse sentido, por publicar estudos acadêmicos no campo das ciências sociais da mais alta qualidade, acredita-se que a LAPS seja uma “representante” de peso no exame das percepções de periódicos acadêmicos estadunidenses, sendo uma revista de âmbito internacional academicamente renomada no campo de estudos da América Latina e Caribe. Soma-se a isso, e conforme mencionado no capítulo anterior, a consideração do CLAS como um *think tank* estadunidense, com forte influência nas políticas públicas do país.

### **3.2 Metodologia aplicada**

O referencial metodológico utilizado na pesquisa refere-se ao estudo de caso, estratégia adotada quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos comportamentais (isto é, a incapacidade de manipular comportamentos relevantes) e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. O estudo de caso procura estudar fenômenos sociais complexos, nos quais o limite entre o fenômeno que se pretende estudar e o contexto no qual ele se encontra inserido não está claramente delimitado. Isso significa que há uma grande dificuldade em se separar as unidades de análise do cenário no qual aquele determinado fenômeno se encontra. (YIN, 2003).

A essência do estudo de caso é o esclarecimento de uma decisão ou conjunto de decisões: por que e como foram implementadas e quais os seus resultados e consequências. A presente pesquisa visa, nesse sentido, identificar as decisões de políticas públicas e a conjuntura doméstica brasileiras ao longo do governo Lula para em seguida analisar as consequências que tais práticas e cenário tiveram na forma como a mídia acadêmica estadunidense visualizou o Brasil no período de 2003 a 2010. Propõe-se analisar um único caso: as percepções da comunidade acadêmica estadunidense em relação ao Brasil do governo Lula (2003-2010). Com esse objetivo, foi utilizada como fonte de evidência a revista acadêmica estadunidense *Latin American Politics and Society*, publicada anualmente (em quatro exemplares) pelo Centro de Estudos da América Latina da Universidade de Miami, nos EUA. (YIN, 2003).

O estudo de caso engloba diferentes técnicas de pesquisa, das quais foram selecionadas duas para o desenvolvimento do presente estudo: o levantamento histórico e a observação direta. Aquele foi abordado no primeiro capítulo a partir de uma pesquisa histórica acerca do desenrolar das relações entre Brasil e EUA desde 1821 até o final do segundo mandato de Lula em 2010. A observação direta será feita a partir da seleção e do exame dos editoriais e artigos publicados pela LAPS, objetivando, assim, analisar a forma como o meio intelectual estadunidense, através de um mecanismo midiático (que na pesquisa denominou-se mídia acadêmica), visualizou o Brasil que se apresentou no período de 2003 a 2010. (YIN, 2003).

Trata-se de uma pesquisa essencialmente qualitativa em virtude, principalmente, da grande dificuldade em se isolar e identificar claramente as variáveis do estudo, impossibilitando, dessa forma, que elas sejam organizadas em um plano experimental como prevê a pesquisa quantitativa. A dificuldade em se explicar o fenômeno estudado de maneira isolada é uma consequência, conforme já mencionado, de sua complexidade na realidade em que se encontra inserido. Nesse sentido, a presente pesquisa não parte do objetivismo nem da quantificação de fenômenos que permitam a generalização e a formulação de leis gerais, mas da “[...] possibilidade de enunciados relativos a sujeitos e situações, que devem ser determinados por um conceito de conhecimento sociologicamente articulado”. (FLICK, 2009, p. 22). A pesquisa qualitativa leva em consideração o reconhecimento e a análise de diferentes perspectivas, as reflexões do pesquisador como parte do processo de produção de conhecimento e o fato de que os pontos de vista e as práticas no campo são diferentes devido aos diversos contextos sociais a eles relacionados. (FLICK, 2009).

Com base nesses referenciais metodológicos, foram selecionados e analisados 25 artigos publicados pela *Latin American Politics and Society* no período de 2002 a 2010. Apesar de a pesquisa centrar-se nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), acreditou-se que seria mais relevante para o estudo o início das análises de exemplares publicados um ano antes de sua assunção ao governo brasileiro a fim de ter-se um melhor grau de análise acerca das possíveis mudanças nas conjunturas domésticas e das expectativas do meio intelectual estadunidense em relação ao processo eleitoral que resultou na ascensão de Lula à presidência do Brasil.

### **3.3 Um exame da qualidade democrática**

O exame e análise dos artigos publicados pela LAPS evidenciaram, de maneira surpreendente, uma clara centralidade temática referente ao que Samuel Huntington (1994) convencionou denominar a “terceira onda” do processo de transição democrática de países, isto é, aqueles que se constituíram em sistemas democráticos entre 1970 e 1998. Grande parte dos estudos concentrou-se na análise da qualidade da democracia a partir de diferentes elementos domésticos, tais como disciplina partidária, reformas trabalhistas, individuais e da minoria e passagem para uma economia de mercado. Com base no artigo de Kurt Weyland (2004), tal tendência poderia ser explicada pela forte pressão externa das nações desenvolvidas, organismos internacionais e investidores externos – principalmente em um contexto pós Guerra Fria – diante da preservação de regimes democráticos e adoção de medidas econômicas neoliberais.

Em um dos primeiros artigos publicados no ano de 2002 (inserido no tópico de *Critical Debates*) é realizada uma revisão de quatro obras que se sobressaíram na literatura brasileira da época, todos os quais escritos por cientistas políticos brasileiros e estadunidenses de elevado renome. Os quatro trabalhos revisados tratavam acerca do comportamento assumido pelos partidos políticos brasileiros, focando na disciplina na arena legislativa e suas consequências para a governabilidade e para a consolidação democrática. Segundo o artigo, a maior parte dos escritores e analistas visualiza os partidos políticos do Brasil como altamente indisciplinados nos primeiros anos sob regras democráticas (primeira década após o governo militar). Os partidos de esquerda, por sua vez, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT), sempre foram considerados exemplos de “*real parties*” (AMORIM NETO, 2002, p.

130), altamente disciplinados e fortemente comprometidos com um programa ideológico, embora tenham comandado apenas 10% dos assentos da Câmara no período de 1985-1999, tendo constituído, até então, sempre a oposição. Os quatro livros trabalham basicamente com os partidos de direita e apesar das diferentes interpretações acerca do comportamento e grau de disciplina desses partidos, todos concordam que os partidos de esquerda, em especial o PT, apresentam um grau próximo ao perfeito no que se refere à disciplina partidária. (AMORIM NETO, 2002).

Em outro artigo publicado neste mesmo ano, a qualidade democrática é analisada com base na redefinição das leis trabalhistas ao longo do período de transição para a democracia e passagem para uma economia de mercado. Nesse sentido, o artigo trabalha com as implicações políticas e legais da reforma trabalhista e sua relação frente à democracia. No caso brasileiro, a transição democrática ocorreu antes da consolidação das reformas de mercado na década de 1990. Durante esse primeiro momento de redemocratização, as organizações trabalhistas obtiveram reformas positivas e asseguraram a reestruturação dos direitos e leis referentes ao trabalho, embora não fossem aliadas aos partidos no poder. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi a principal representante dos direitos trabalhistas durante o governo Sarney e adotou a estratégia de exercer pressão política por meio de uma aliança com o PT. Ou seja, particularmente, a CUT agiu no Congresso através do Partido dos Trabalhadores, influenciando o debate em torno das reformas das leis trabalhistas. No segundo momento, pós-transição democrática e referente ao aprofundamento das reformas econômicas no governo Cardoso, o contexto mostrou-se desfavorável aos trabalhadores tanto pela tensão inicial entre as organizações trabalhistas e o presidente (principalmente pelo fato da CUT ter apoiado o presidente Lula nas eleições) quanto pelo discurso de que o governo iria adotar uma linha dura com as uniões de trabalhadores. Nessa segunda etapa, o governo foi capaz, segundo o artigo, de implementar fortes reformas econômicas acompanhadas de uma tentativa de reverter as proteções trabalhistas asseguradas no primeiro momento, sem que, no entanto, obtivessem sucesso. (COOK, 2002). Apesar da tentativa de contornar as leis asseguradas no primeiro momento de transição democrática (o que poderia comprometer, no ponto de vista da autora, a qualidade democrática do país), parece haver um consenso entre os artigos publicados neste ano de que as reformas de mercado – conhecidas como neoliberalismo – obtiveram um substancial sucesso no Brasil durante, principalmente, o governo Cardoso. No artigo de Leslie Elliot Armijo e Philippe Faucher (2002), contudo, ressalta-se que, apesar de ser entendido como um reformador de sucesso, o Brasil ainda

permanece como um dos países latino-americanos menos dependente do comércio e menos aberto economicamente em comparação com outras nações expressivamente menores.

É importante observar as citações realizadas ao Partido dos Trabalhadores em um momento imediatamente anterior à ascensão de seu representante à Presidência brasileira. Apesar das críticas feitas ao Brasil quanto à garantia e manutenção das reformas trabalhistas e da disciplina partidária, em ambos os casos o PT foi identificado como expoente de possível partido político articulado à qualidade democrática nos dois termos analisados: como partido político disciplinado e comprometido com uma ideologia sólida e como partido por meio do qual a CUT exerceu pressão e conseguiu garantir as reformas trabalhistas durante o período de transição democrática.

Seguindo a linha de investigação da incerta qualidade das denominadas “novas democracias”, Joe Foweraker e Roman Krznaric (2002) publicam um artigo utilizando um modelo conceitual no qual o governo liberal democrático é fundamentado em dois princípios chave de liberdade e igualdade, os quais devem ser garantidos pela “regra da lei” (que diz respeito aos elementos legais dos direitos civis, direito de propriedade, direito público e direito da minoria) e pela soberania da população (referente à eficiência institucional do governo democrático, tais como elementos de representação e participação). Segundo os autores, a ausência de práticas reais das liberdades civis e dos direitos da minoria compromete a substância da democracia ao impossibilitar ou dificultar o seu acesso à população. No caso do Brasil, analisado no artigo, o processo democrático foi caracterizado por uma transição gradual, com significativa abertura política em 1974 e eleições presidenciais e legislativas indiretas em 1985. Apesar disso, os direitos civis brasileiros, de acordo com o estudo, demonstram elevados níveis de “assassinato político”. Isto significa dizer que o país visualizou um persistente abuso dos direitos civis tanto por políticas militares quanto por políticas civis ao longo da década de 1980 e início de 1990, incluindo casos de tortura, mortes e assassinatos de crianças. Paralelamente, o fraco sistema judicial acabou deixando impune um elevado número de culpados. Tal fato confirma, segundo o artigo, que apesar dos avanços nos direitos políticos e nas representações parlamentares, não se observou melhoras no que diz respeito aos direitos civis e da minoria. (FOWERAKER; KRZARNIC, 2002).

O estudo também mostrou que o desenvolvimento das políticas eleitorais é acompanhado de medidas de proteção aos direitos de propriedade (referente no caso brasileiro, basicamente, ao direito de propriedade de terra), ao tempo em que os direitos civis e da minoria permanecem desprotegidos. Apesar de sua clara contribuição para a manutenção



da estabilidade, os direitos de propriedade ainda são vistos como ambivalentes e potencialmente antidemocráticos. No Brasil, a oligarquia rural mobilizou suporte suficiente junto à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) para resistir às reivindicações por uma reforma agrária durante o processo de transição democrática. Em 1995, havia, então, uma pequena tendência à desapropriação de terras no Brasil e as disputas agrárias acabaram conduzindo a um elevado número de casos de morte e assassinato na região rural do país. Nesse sentido, os autores afirmam que a transição democrática no Brasil dificilmente mitigou a violência e o direito de propriedade de terra. A conclusão dos autores é a de que no caso brasileiro as oligarquias regionais têm mantido seu poder tradicional por meio de um sistema de “patronagem”, enquanto o clientelismo político conduz o governo nacional. Apesar de argumentos de que essas novas democracias não irão se consolidar – não sobreviverão – sem um sistema efetivo que garanta os direitos legais aos cidadãos, as evidências sugerem que tais democracias podem e sobrevivem sem que haja um sistema efetivo de garantia às “regras da lei”. A lei, segundo os autores, tem nessas democracias, uma presença formal, mas não são estabelecidas de maneira efetiva devido à continuidade de regras informais baseadas no clientelismo. O resultado é um sistema de “regras de lei” imperfeito e constantemente subvertido por leis informais a favor da oligarquia dominante. Os autores acreditam, entretanto, que a incerta qualidade dessas “novas democracias” deriva do simples fato de serem novas e que, com o tempo, elas irão apresentar um perfil cada vez mais similar com o das “democracias antigas”. (FOWERAKER; KRZANARIC, 2002).

Essa visão, apresentada no artigo supramencionado, estabelece um forte paralelo com o artigo de Peter Smith e Melissa Ziegler publicado no ano de 2008. O artigo visa analisar a incidência de democracias “liberais” e “não liberais” na América Latina no período de 1978 até 2004, demonstrando que o processo de transição política conduziu, na maioria das vezes, à instalação de uma democracia “não liberal” em detrimento de uma democracia “liberal”. Segundo os autores, uma democracia é caracterizada pela presença de eleições livres e justas, sendo “liberal” quando combinadas à proteção constitucional dos direitos civis e “não liberal” quando há uma negação constitucional aos direitos dos cidadãos. De acordo com o artigo, no caso brasileiro, passou-se de um regime militar moderado (1978-1984), para uma semidemocracia<sup>15</sup> “liberal” (1985-1987), seguida de uma semidemocracia “não liberal” em 1988 e novamente de uma semidemocracia “liberal” em 1999, para, por fim, uma democracia “não liberal” a partir de 1990. Isso significa dizer que tanto o governo Cardoso quanto o

---

<sup>15</sup> Os autores consideram como semidemocracia os regimes nos quais as eleições são livres, mas não são justas. Ou seja, quando apenas um candidato tem reais condições de ser eleito. (SMITH; ZIEGLER, 2008).

primeiro mandato de Lula (uma vez que os estudos vão até o ano de 2004) foram caracterizados por eleições livres e justas, sem que os avanços no processo eleitoral fossem acompanhados de melhorias na garantia constitucional dos direitos civis. A conclusão dos autores é de que a transição política na América Latina apresentou uma característica em comum: praticamente em todos os países observou-se a combinação entre eleições livres e justas com uma repressão parcial, mas sistêmica, dos direitos dos cidadãos. Nesse cenário, o caminho para se atingir uma democracia plena depende, segundo o artigo, de três fatores principais: do fortalecimento da sociedade civil; da existência de fortes canais de expressão; e do aumento da responsabilidade governamental. (SMITH; ZIEGLER, 2008).

No que concerne à manutenção de um sistema de “patronagem” e clientelismo liderado pela oligarquia regional brasileira, trabalhado no artigo de Foweraker e Krznic, Anthony Pereira (2003) desenvolve essa temática ao trabalhar com um estudo mais aprofundado da reforma agrária, ocorrida no governo Cardoso. Segundo ele, a mobilização pela realização de uma reforma no meio rural foi ampla e bastante intensa e tornou-se símbolo e ponto focal da batalha entre aqueles que apoiaram e se opuseram às políticas econômicas do governo de Fernando Henrique Cardoso. Para alguns, ao garantir aos menores produtores um local mais seguro no setor agrícola e ao reconhecer e acomodar, parcialmente, os sem-terras, o governo Cardoso democratizou as políticas econômicas e sociais da região rural do país. Uma interpretação alternativa, entretanto, ressalta a continuidade de políticas do passado no governo FHC. Com base nessa visão, uma análise do passado e do futuro acerca das políticas de distribuição de terras revela o beneficiamento desproporcional de um pequeno número de moradores rurais politicamente poderosos em detrimento de uma série de oportunidades que beneficiariam os moradores do setor agrário que vivem em extremas condições de pobreza. O autor argumenta que a segunda interpretação foi mais evidente do que a primeira.

A pesquisa se inicia pelo exame das políticas agrárias do passado e o impacto do governo Cardoso em relação a elas. Em seguida, são analisadas as reformas realizadas ao longo do mandato de FHC, sugerindo, ao final, que tais políticas e reformas não alteraram profundamente o modelo desenvolvido no passado no setor agrícola do Brasil. A conclusão do autor é de que apesar do governo ter realizado em larga escala a distribuição de terras e efetivado importantes mudanças legais, algumas evidências consideráveis permaneceram com um pequeno e relativo impacto no setor rural do país. Importantes iniciativas que poderiam ter sido tomadas não foram e a pesquisa demonstrou que as terras expropriadas durante a reforma agrária pelo governo Cardoso beneficiaram de maneira desproporcional aqueles que já haviam

sido privilegiados pela política econômica agrária. O benefício aos latifundiários em detrimento dos sem-terras pode ser, segundo o autor, expresso pela frase de Sorj (1998 apud PEREIRA, 2003, p. 42) “[...] *the state takes responsibility for the onus, the bonus is distributed among the dominant classes, and the crumbs are left over for the subaltern*”. O artigo conclui que o governo FHC manteve em grande parte as políticas em favor da denominada pelo autor “*conservative modernization*”. Tal orientação política fornece pouca oportunidade aos sem-terras e aos pobres, pune pequenos e médios fazendeiros e garante uma generosa influência política aos latifundiários. Segundo o autor, o Brasil pode ter um capitalismo democrático, mas sua forma de capitalismo na região rural do país não é nem um pouco democrática. Tal conclusão se insere com a de muitos observadores de fora das reformas macroeconômicas, de que as mudanças nas áreas políticas e institucionais do governo FHC foram limitadas. Isso não quer dizer, segundo o autor, que nenhuma das políticas adotadas por Cardoso resultaram em reformas de maior expressão. O alcance de uma estabilidade de preços por oito anos, por exemplo, foi um de seus sucessos. (PEREIRA, 2003).

Os últimos três artigos mencionados ressaltam a constante preocupação com o processo de transição democrática que inundou a América Latina nas últimas décadas. O fim dos governos militares e o início de um processo de redemocratização, de acordo com os artigos, não foram necessariamente marcados pela adoção de medidas e reformas que garantissem a qualidade da democracia nessas nações, principalmente pelo descompasso entre os avanços eleitorais (com o estabelecimento de eleições livres e justas) e a garantia e respeito aos direitos civis e dos cidadãos. Tal paradoxo compromete, segundo os artigos, a qualidade democrática, conforme evidenciado no caso brasileiro. Soma-se a isso, a associação entre políticas agrárias contemporâneas com políticas rurais do passado, que tendiam a beneficiar os latifundiários em detrimento dos pequenos e médios proprietários de terra.

Ainda com relação às transformações no sistema eleitoral, ressalta-se, de maneira positiva, o processo que conduziu a legalidade das reeleições no Brasil. O artigo de John M. Carey (2003) aborda o debate das reeleições na América Latina. Segundo ele, argumentos a favor determinam que a possibilidade imediata de reeleições tende a aumentar as responsabilidades políticas com as demandas da população e permite aos eleitores a liberdade de manter no governo representantes populares. A eliminação das restrições permite aos eleitores a liberdade de escolha e, conseqüentemente, amplia a qualidade da democracia. Argumentos contrários, por sua vez, enfatizam o perigo do abuso de poder por representantes

que buscam prolongar seus mandatos. Carey ilustra o paralelo entre esses argumentos e aqueles desenvolvidos historicamente acerca da questão. O estudo sugere que o significado pelo qual as reeleições são adotadas pode prover um sinal válido acerca de suas consequências. Isto significa dizer que as consequências da reeleição presidencial dependem significativamente da forma e do meio pelo qual elas foram adotadas. No caso brasileiro, onde a reforma eleitoral ocorreu a partir de uma negociação entre o presidente (na época, FHC) e seus opositores políticos, acabaram sendo estabelecidas concessões que limitavam o poder do governante, mitigando, dessa forma, o perigo de que a perpetuação presidencial se transforme em tirania. (CAREY, 2003).

Em 2004, Kurt Weyland publica um artigo acerca do desenvolvimento de políticas neoliberais nas recentes democracias latino-americanas. O estudo argumenta que o liberalismo econômico tem ajudado na manutenção dos regimes democráticos na América Latina, embora limite sua qualidade, medida em termos de acessibilidade, responsabilidade governamental e competitividade política. Distintamente da experiência observada nos países desenvolvidos, nos quais a democracia e a economia de mercado se efetivaram juntas, nas nações latino-americanas as transições política e econômica ocorreram, normalmente, em momentos distintos. Vários eventos na história da América Latina refletiram a tensão entre democracia política e liberalismo econômico, o que conduziu uma gama de especialistas a acreditar que a adoção de políticas neoliberais destruiria os regimes democráticos nessas nações. Afastando-se de tal interpretação, o estudo argumenta que o neoliberalismo, na realidade, ajudou a garantir a manutenção dos regimes democráticos, por ter sido, em grande parte dos países latino-americanos, aplicado em momentos de crises dramáticas na economia. Não obstante as transformações socioeconômicas terem resultado em uma profunda reforma de mercado que ajudou a vencer os desafios domésticos de estabilização econômica, o neoliberalismo, em certa medida, também ajudou a limitar a qualidade democrática nesses países. Por meio da abertura da América Latina à economia mundial, o neoliberalismo tem exposto tais nações a uma maior pressão externa pela preservação da democracia, ao mesmo tempo em que enfraquece os partidos de esquerda, as uniões trabalhistas e outros proponentes de uma reforma socioeconômica radical. Mais importante, a abertura da América Latina à economia mundial reduz as possibilidades de ação dessas economias, que se tornaram “dependentes” dos investidores externos, do mercado de capital e de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo o autor, tal constatação se tornou mais evidente com o caso brasileiro de ascensão de Luiz Inácio Lula da

Silva à Presidência. A eleição de um candidato de um partido político de esquerda provocou nervosismo – e até mesmo pânico – nos investidores externos. Tal fato acabou praticamente forçando o candidato na época a apontar políticas econômicas mais ortodoxas a fim de não comprometer sua eleição e a economia brasileira. (WEYLAND, 2004).

Frente à ascensão de um líder de esquerda na maior economia latino-americana, o artigo argumenta a forte dependência a qual as nações da América Latina se viram vítimas diante da adoção de medidas e políticas neoliberais. Em um cenário pós Guerra Fria, as pressões externas pela manutenção de regimes democráticos parecem ter se ampliado. A qualidade desses regimes, entretanto, acaba sendo comprometida pela abertura econômica e em virtude dos limites estabelecidos pelos investidores externos, pelas nações desenvolvidas e pelas próprias instituições financeiras. Tal observação pode ser associada ao fato de que as políticas neoliberais, “impostas” as nações recém-democráticas, serem fundamentas em uma perspectiva preestabelecida pelas nações desenvolvidas e pelos grandes investidores econômicos que atuam no cenário internacional, não sendo adequadas, por assim dizer, ao contexto e às particularidades desse processo na América Latina.

De certa forma, essa tendência de se analisar a economia latino-americana diante de uma perspectiva “primeiro-mundista” tem sido observada pelas nações e governos da América Latina. Isso se expressa, em certa medida, na tentativa de se criar uma nova abordagem de desenvolvimento, que visa, gradualmente, substituir o fundamentalismo neoliberal como perspectiva econômica dominante na região. Trata-se do denominado neoestruturalismo, trabalhado no artigo de Fernando Leiva publicado em 2008. Segundo ele, tal abordagem, oficialmente lançada em 1990 com a publicação do “*Changing Productions Patterns with Social Equity*” pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe, surgiu da incapacidade do neoliberalismo em produzir altas taxas de crescimento econômico. A insatisfação popular latino-americana somada à ascensão de representantes progressistas, como foi o caso de Lula no Brasil, fortaleceu a busca de uma abordagem alternativa para lidar com os não resolvidos problemas socioeconômicos. O neoestruturalismo latino-americano é o primeiro discurso articulado de desenvolvimento que desafia diretamente a hegemonia das ideias neoliberais, propondo uma transformação produtiva associada a uma equidade social, uma modernização via internacionalização e trabalhando o processo de inserção econômica dos países latino-americanos no contexto da globalização. O neoestruturalismo da América Latina atenta para a questão de que para que as forças do mercado atuem eficazmente é necessário que elas sejam complementadas por

mecanismos de coordenação não baseados no mercado, tais como questões culturais e capital social. (LEIVA, 2008).

Apesar de o autor criticar o desenvolvimento de tal abordagem, afirmando tratar-se de uma crença errônea de que esse novo paradigma possa realmente oferecer uma alternativa ao neoliberalismo, trata-se de uma importante e relevante atuação das nações latino-americanas em contestarem políticas moldadas em perspectivas “primeiro-mundistas” e de busca de uma nova abordagem que represente os interesses da região, moldando-se às suas particularidades. De maneira geral, observou-se, conforme já evidenciado, a constante preocupação quanto à qualidade das democracias na América Latina. A “medição” dessa qualidade em diferentes elementos desenvolvidos nos artigos parece, no entanto, centrar-se em uma visão já preestabelecida e baseada em um cenário que caracterizou a formação e desenvolvimento das democracias nas nações desenvolvidas em detrimento de uma análise mais aprofundada das particularidades que esses movimentos e processos de transição apresentaram e apresentam nessas “novas democracias”.

### **3.4 Uma análise de Lula**

Além da clara preocupação no que concerne à qualidade da democracia nas nações da América Latina, trabalhado na seção anterior, o exame dos artigos da LAPS demonstrou outra categoria central de assunto: a análise da ascensão e manutenção de Lula no governo brasileiro. Os artigos buscaram, nesse contexto, trabalhar com o processo que permitiu a vitória de Lula nas eleições de 2002 e sua manutenção no poder na reeleição presidencial de 2006, mesmo frente aos escândalos de corrupção que marcaram o governo petista.

Nesse contexto, em 2006, Anthony P. Spanakos e Lucio R. Renno publicam um artigo acerca da relação entre eleições e economia e a congruência das preferências políticas entre investidores e eleitores. Apesar de realizarem uma análise de âmbito mais econômico, a conclusão imediata a qual os autores chegam é de extrema relevância: tanto FHC quanto Lula comportaram-se de maneira oportunista, cada um abandonando suas posições de longo tempo na busca de ganhos políticos. Lula, segundo os autores, foi uma das vozes mais críticas aos governos por vários anos, mas começou a moderar sua retórica desde o período eleitoral que conduziu a sua vitória. Nesse momento, o time de relações públicas de Lula desenhou uma nova imagem, um “Lula Light”, na qual o candidato do PT abandonou sua vestimenta de

homem do povo e seu estilo público de pegar o microfone e culpar o capitalismo pelas condições brasileiras. O “novo Lula” agora fala de maneira suave e propõe uma aliança entre industriais e trabalhadores. Tudo isso foi feito, de acordo com o artigo, para mostrar que o capitalismo não devia temer o seu governo, que o PT não mais era um partido da pura oposição e que nunca houve um consenso mais amplo acerca das estratégias econômicas do governo. Enquanto muitos eleitores e investidores acolheram a nova versão de Lula e do PT, uns poucos ainda demonstraram-se incertos se tal postura e mudança eram simplesmente uma retórica eleitoral, se era uma transformação verdadeira do PT e de seu líder ou uma combinação de ambos. Afinal, de acordo com o artigo, a ambiguidade era inerente na campanha de Lula desde o seu começo. (SPANAKOS; RENNO, 2006).

O artigo de Spanakos e Renno parece, em certa medida, “conversar” com o estudo publicado por Kurt Weyland em 2004. Conforme evidenciado na seção anterior, Weyland (2004) trabalha com o desenvolvimento de políticas neoliberais e as limitações estabelecidas por estas na qualidade democrática das nações latino-americanas. Além disso, o autor ressalta o aumento da pressão externa pela preservação da democracia e de políticas econômicas fundamentadas no neoliberalismo em uma era pós Guerra Fria. Segundo o autor, tal constatação pôde ser observada com a ascensão de Lula à Presidência do Brasil, o que provocou nervosismo frente aos investidores externos e nações desenvolvidas, conduzindo, segundo Weyland, à adoção de políticas econômicas mais ortodoxas por parte de Lula. Ambos os estudos, portanto, trabalham com a mudança de postura de Lula no período eleitoral do ano de 2003. Spanakos e Renno desenvolvem a visão de que o presidente adotou uma versão oportunista que receberia o apoio político tanto de investidores quanto dos eleitores. Weyland, por sua vez, argumenta que as pressões externas forçaram o candidato na época a adotar um discurso mais ortodoxo a fim de não comprometer, primeiramente, a economia do país. Apesar de diferentes ênfases, as duas pesquisas trabalham com a relevância que atores externos, sejam eles políticos (como os Estados) ou econômicos (como os investidores), desempenham nas políticas domésticas dos países, inclusive do Brasil. Lula sempre foi ao longo de sua história caracterizado como um representante do povo, opositor ferrenho do capitalismo e forte crítico dos governos precedentes. Sua vitória, nesse sentido, foi acompanhada pelo olhar atento e preocupado dos EUA, em particular, e de investidores externos de todo mundo e amenizada pela ascensão de uma versão mais “light” de Lula. A ambiguidade recai no fato de que seu governo acabou sendo conduzido com grande similaridade e continuidade em relação ao governo FHC, de quem era ferrenho crítico.

Em 2007, ano imediatamente após a reeleição de Lula, Wendy Hunter e Timothy Power publicam um artigo que visa analisar a vitória de Lula em um contexto de escândalos de corrupção envolvendo o seu partido político e seu governo. Segundo os autores, eleitores com baixos níveis de escolaridade e segurança econômica desempenharam um papel decisivo na reeleição presidencial de Lula. Menos propensos a punir o presidente pelos escândalos de corrupção, a população mais pobre do Brasil é a mais propensa a ser persuadida por benefícios materiais. O aumento do salário mínimo e o programa do Bolsa Família expandiram o poder de compra entre as classes mais baixas da população, ao tempo em que o poder executivo e os recursos do Estado permitiram que Lula consolidasse uma base social mais forte. Apesar de tais fatos, a delegação do PT no Congresso viu seu número reduzido pela primeira vez, evidenciando que o partido se beneficiou muito menos do que o presidente dos investimentos feitos pelo governo em políticas públicas. Ao focar nas eleições de 2006, o artigo busca analisar porque os eleitores brasileiros - principalmente aqueles com menores níveis econômicos e de escolaridade nas regiões Norte e Nordeste do país - apoiaram a candidatura de Lula mesmo após a divulgação de escândalos de corrupção envolvendo seu governo e partido político. O estudo deposita forte atenção em como eleitores de distintas classes socioeconômicas reagiram aos escândalos de corrupção e o papel desempenhado pelas políticas econômicas e sociais realizadas ao longo da primeira administração de Lula. Nesse sentido, o estudo tenta explicar porque a popularidade de Lula e de seu governo não se refletiram em um maior número de assentos do PT no Congresso. (HUNTER; POWER, 2007).

De acordo com os autores, os eleitores brasileiros tendem a julgar Lula não pelo o que ele falou, mas pelo o que ele efetivamente fez em sua administração. Além disso, as interpretações que focam nas bases políticas e econômicas do governo sugerem que se Lula perdeu pontos com o público devido aos escândalos de corrupção, ele os compensou em outros campos. Trata-se, segundo Hunter e Power (2007, p. 14), da máxima “rouba mas faz”, isto é, apesar de estar envolvido com escândalos de corrupção, o governo, paralelamente, forneceu benefícios materiais de valor à população. Normalmente o sucesso de Lula é atribuído às suas táticas populistas, mas, segundo os autores, a maior parte da história de reeleição de Lula pode ser contada sem fazer referência ao conceito de populismo. Em resumo, grande parte dos brasileiros está mais interessada na história pessoal de Lula e nos benefícios gerados em seu governo do que na história e na ideologia de seu partido. Nesse



sentido, seria muito mais conveniente falar em “lulismo” do que em populismo. (HUNTER; POWER, 2007).

A pesquisa também realiza uma breve comparação entre o governo de Lula e o de Cardoso. Segundo eles, ao tempo em que o governo Cardoso foi um governo de reformas, a administração de Lula pode ser caracterizada como um governo de programas, uma diferença qualitativa. A reforma perseguida por Cardoso requeria entrar em um campo de negociações com o Congresso na busca de implementar políticas pouco populares, tais como privatizações de empresas estatais, quebra de monopólios e questões ligadas às leis trabalhistas. As políticas sociais do governo de Lula acompanharam programas controlados diretamente pelo poder executivo, o que não requer o apoio ou aprovação do Congresso. Políticas sociais certas produziram retornos eleitorais mais imediatos do que as reformas estruturais de Cardoso. (HUNTER; POWER, 2007).

A conclusão dos autores é de que os eleitores que garantiram a reeleição de Lula parecem ter sido fortemente influenciados pelas políticas sociais do governo, em especial pelo Bolsa Família, em conjunção com o aumento do salário mínimo, e seus efeitos positivos sobre a economia e a população e a elevação das pensões públicas. Níveis impressionantes de estabilidade macroeconômica tornaram essas políticas possíveis e garantiram ao governo votos de confiança apesar dos escândalos de corrupção enfrentados. Nesse sentido, de acordo com os autores, se Cardoso ganhou as eleições de 1994 por causa do Plano Real e se Lula ganhou as eleições de 2002 porque simbolizou uma mudança dos oito anos sob governo do PSDB-PFL, a vitória de Lula em 2006 pode ser associada ao sucesso do Bolsa Família. (HUNTER; POWER, 2007).

O último artigo analisado nessa categoria foi publicado no ano de 2009 e está inserido no tópico referente aos *Critical Debates*. No mesmo, é realizada uma resenha acerca de três importantes livros que trabalham com a história e a biografia de Lula. Dois deles são escritos por brasileiros e se dedicam mais ao desenvolvimento da classe de metalúrgicos do interior de São Paulo e suas afiliações políticas aos partidos de esquerda. Com relação a estes, o que mais chama a atenção é a abordagem colocada de que tais trabalhadores se viram ao longo do tempo e da história explorados pelos governos e por aqueles que estavam no poder. A terceira obra revisada é a de Richard Bourne, “*Lula of Brazil: the Story so Far*” (2007 apud FRENCH, 2009), na qual Lula é evidenciado como uma figura carismática e de forte personalidade. O interessante é a percepção do autor de que Lula poderia ser inserido como o mais novo representante populista após Getúlio Vargas e que seu carisma e popularidade entre os

brasileiros se faz em grande medida pela identificação da população com a figura do presidente, de uma pessoa simples e do povo. (FRENCH, 2009).

Conforme já ressaltado, a ascensão de Lula ao governo brasileiro foi marcada por certo nervosismo e preocupação tanto por parte dos EUA quanto dos investidores externos. Tal apreensão foi em certa medida amenizada por uma versão mais “light” de Lula, o que não significou o abandono de um olhar atento sob as políticas e ações adotadas pelo presidente. Grande parte dos artigos analisados buscou, nesse contexto, trabalhar com os caminhos que conduziram à vitória de Lula nas eleições de 2002 e, mais relevante, ao processo que levou os eleitores brasileiros a o reelegerem mesmo diante dos escândalos de corrupção envolvendo o PT e o seu governo. A análise desses artigos permitiu observar, nesse sentido, que as preocupações articularam-se muito mais no plano internacional do que no plano doméstico do Brasil e que o entendimento do comportamento dos brasileiros frente ao governo de Lula dependem de um exame mais profundo acerca das particularidades e dos desenvolvimentos socioeconômicos internos que foram alcançados com as ações e políticas desse período. Evidencia-se o carisma de Lula e o progressivo aumento da personalidade política em detrimento da atuação dos partidos políticos como fonte de representação e articulação dos interesses (o que, segundo alguns, poderia comprometer, mais uma vez, a qualidade da democracia brasileira) sem levar-se em conta as características particulares que esses governos populistas e esquerdistas promoveram no plano interno dos países latino-americanos.

### **3.5 As relações no continente**

Nesta seção serão examinados e analisados os artigos publicados pela LAPS entre 2002 e 2010 que fazem referência às relações interamericanas, em especial à atuação dos EUA e do Brasil frente às questões regionais. O objetivo consiste em determinar em que medida as mudanças conjunturais e estruturais, bem como o desenvolvimento da política externa brasileira para a América Latina, estão conectadas ao processo de emergência do Brasil no cenário internacional.

A América Latina tem fornecido um estudo interessante acerca das dimensões internacionais de mudanças democráticas. A recepção e aceitação de políticas externas de promoção à democracia têm caminhado em paralelo com algumas questões conflituosas. Na

região, analistas sugerem que a qualidade democrática tem sido ameaçada e comprometida pelo aumento da corrupção, o enfraquecimento de parlamentares e partidos políticos e a tendência frente ao autoritarismo “leve”. Nesse sentido, Richard Youngs (2002) publica um artigo no qual procura trabalhar com o significativo comprometimento da União Europeia (UE) na promoção da democracia na América Latina a partir da década de 1990.

De acordo com o artigo, ao longo dos últimos anos tem emergido um consenso de que políticas coercitivas são, na maioria dos casos, contra produtivas e foi comumente argumentado que o encorajamento à democracia requer a construção de um consenso positivo frente às normas democráticas. Em suma, teóricos continuam a debater qual seria a forma mais apropriada de mesclar medidas positivas e coercitivas e quais as áreas produtivas nas quais se deve focar a estratégia de promoção à democracia. As iniciativas europeias, segundo o autor, focam na vertente de construção democrática em crítica às ações estadunidenses de adoção de uma estratégia que prioriza a intervenção nas regiões onde a democracia encontra-se ameaçada. (YOUNGS, 2002).

Apesar do caminho adotado pela UE ter sido visto como mais forte em relação à política estadunidense, na prática a estratégia europeia apresenta, segundo o artigo, certas limitações e fraquezas. De acordo com o autor, o foco dado pelos EUA tem sido mais eficiente do que aquele fornecido pela UE: ao tempo em que os estadunidenses realizam uma forte pressão diplomática e ameaçam reduzir o auxílio diante de práticas e ações como as adotadas por Hugo Chávez na Venezuela, a UE adota uma postura de menor confronto direto. Não obstante, conclui que a influência europeia na América Latina tem sido mais “nebulosa” (YOUNGS, 2002, p. 120, tradução nossa) do que a dos EUA, e ambos os focos fornecidos tem sido paralelamente rivais e complementares um ao outro. (YOUNGS, 2002).

Em certa medida, pode-se dizer que a política externa brasileira aproxima-se mais daquela desenvolvida pela União Europeia do que da estratégia adotada pelos EUA. Conforme observado no primeiro capítulo da presente pesquisa, um dos pontos de desentendimento entre Brasil e EUA refere-se quanto à melhor forma de lidar com os conflitos regionais, incluindo aqueles que se inserem na categoria de “ameaças à democracia e aos direitos humanos”. Ao tempo em que os EUA adotam uma postura de intervenção e sanções políticas e econômicas, o governo brasileiro tem desenvolvido uma política de diálogo e mediação como mecanismo de resolução de crises e conflitos. Associando o papel desempenhado pela UE, de acordo com o artigo supramencionado, com o do Brasil, poder-se-ia dizer que as ações brasileiras e estadunidenses na América Latina são tanto opostas e rivais

uma a outra quanto complementares. É importante ressaltar também que ao seguir tal linha de raciocínio, as ações brasileiras (assim como citado no artigo em relação à UE) apesar de serem mais amplamente aceitas no nível teórico, na prática a estratégia estadunidense é mais efetiva.

Corroborando a visão de uma política externa pacífica por parte do Brasil, o artigo de José da Cruz (2005) revisa três importantes obras da literatura brasileira sobre o assunto. O primeiro livro examinado é o “Relações internacionais: cenários para o século XXI”, no qual Wagner Ribeiro (2000 apud CRUZ, 2005) argumenta que para compreender a nova ordem das relações internacionais mundiais, a importância dos EUA não pode ser ignorada, como também não pode o conjunto de organizações não governamentais que tem atuado cada vez mais nesse novo contexto. A seguinte obra analisada é de Celso Lafer, “Comércio, desarmamento e direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática”, na qual Lafer (1999 apud CRUZ, 2005) coloca que nesse novo sistema internacional pós Guerra Fria, a política externa do governo brasileiro tem sido caracterizada como um pacifismo instrumental, que busca reduzir os riscos de guerra e conflito pela eliminação e pelo controle dos meios de guerra, isto é, pela redução da produção e da proliferação de armamentos. O fim do regime militar e renascimento da democracia no Brasil também reforçaram as atitudes pacifistas do país diante do sistema internacional. O Brasil tem se restabelecido como um grande e ativo proponente na arena internacional ligada ao reconhecimento universal e respeito aos direitos humanos. Por fim, José da Cruz revisa a obra de Clovis Brigadão, “Estratégias de negociações internacionais: uma visão brasileira”, na qual é exposta a ideia de que as relações internacionais no século XXI serão dominadas não pelas forças da globalização, mas pelas forças da regionalização. (2001 apud CRUZ, 2005).

A revisão realizada por José A. da Cruz procura discorrer acerca das relações internacionais do Brasil no século XXI. Nesse sentido, são examinadas obras de importantes autores brasileiros sobre a questão. É importante salientar que todos concordam acerca de um novo desenho que se formou com o fim da Guerra Fria. Trata-se de um novo cenário internacional, no qual os Estados ainda exercem influência, mas outros atores parecem surgir e se destacar, tais como as organizações não governamentais. Nesse contexto, a política externa brasileira parece se desenhar em torno de uma postura diplomática e de promoção da paz e respeito aos direitos humanos, bem como pelo destaque maior dado à América Latina e à integração da região – o que para Clóvis Brigadão será a força que dominará o “novo” século.

No ano 2002, no tópico referente ao *Policy Issues*, Richard E. Feinberg desenvolve um estudo acerca da política comercial EUA-América Latina durante a administração de George W. Bush. Segundo o autor, os países latino-americanos tem buscado, com um significativo sucesso, impor uma agenda das políticas de livre comércio em relação a um muito relutante e fracionado EUA. Tais conquistas se tornaram mais evidentes com a ascensão de Bush ao governo estadunidense, que apoiou de maneira notável uma integração comercial regional, aliando objetivos econômicos, sociais e políticos. (FEINBERG, 2002).

Os EUA, de acordo com o artigo, têm relutado por um longo tempo ao que geograficamente parece ser uma previsão: a firmação de uma relação especial com a América Latina. A política externa estadunidense tem, de maneira geral, focado sua atenção em outras regiões do mundo, notavelmente a Europa e a Ásia. Tal negação geográfica se mostrou recíproca por parte das nações latino-americanas ao longo dos séculos XIX e XX, período no qual nacionalistas da direita e da esquerda buscaram limitar sua dependência em relação à potência do “Norte” através da diversificação de suas relações e construção de laços mais fortes com a Europa e outras nações da América Latina. Em certos momentos da história, contudo, a América Latina tem procurado relações com os EUA e o último tem respondido afirmativamente. De acordo com o autor, é este momento que estamos vivenciando agora. (FEINBERG, 2002).

Ainda segundo o artigo, os países latino-americanos têm boas razões para buscarem uma integração hemisférica, entre elas o autor lista o comércio e o investimento, as questões macroeconômicas e os problemas políticos-estratégicos. Tal tentativa latino-americana de buscar uma integração, no entanto, não tem sido totalmente bem recebida pelos estadunidenses à medida que muitos diplomatas, generais e comerciantes tem preferido estabelecer acordos comerciais com partes do mundo mais poderosas e prósperas. (FEINBERG, 2002).

No que concerne à formação da Alca, o autor conclui que como o maior país latino-americano e com os mais astutos negociadores, o Brasil assume uma postura de liderança. Não é surpresa, de acordo com o autor, que Brasil e EUA, com os maiores mercados domésticos e os mais diversificados parceiros comerciais, enfrentem fortes pressões protecionistas e tenham sido ambivalentes em relação à integração regional. O autor ainda coloca que caso a Presidência brasileira seja precedida por membros dessas ferozes vozes críticas do livre comércio (o que de certa forma se observou posteriormente com a ascensão de Lula ao governo do Brasil), os negociadores serão ainda mais duros em sua defesa de

interesses nacionais particulares. Mas no final, segundo o artigo, é bastante provável que o Brasil não queira ser excluído do acordo hemisférico e acabe abandonando sua postura defensiva. (FEINBERG, 2002).

Como destacado no primeiro capítulo da pesquisa, após a Segunda Grande Guerra e com o fim da Guerra Fria, as atenções dos EUA voltaram-se para outras regiões do mundo, principalmente a Europa e a Ásia. Desencantados com a possibilidade de uma relação “especial” com os EUA, grande parte das nações latino-americanas voltaram-se para o desenvolvimento interno e para a tentativa de reduzirem sua dependência em relação à potência do “Norte”. Ao longo do governo Clinton, contudo, George W. Bush desenvolveu várias críticas acerca da desatenção dada pela administração estadunidense em relação à América Latina. Com sua assunção observou-se, inicialmente, uma aproximação com o continente e a busca de se criar um novo conceito de integração regional. Por outro lado, o advento do 11 de setembro de 2001 irá, como será observado mais a frente e conforme mencionado do primeiro capítulo da presente pesquisa, provocar mudanças na postura estadunidense e em sua política externa para a América Latina.

Em um dos primeiros artigos analisados no ano de 2003, destaca-se o de Roberto Russel e Juan Gabriel Tokatikian, no qual são examinadas as distintas formas utilizadas para identificar o conceito de “autonomia” na América Latina e sua relação com as contribuições teóricas de fora da região. Os autores propõem um novo conceito para o termo, a ser empregado entre os países latino-americanos no novo contexto global em que se encontram inseridos. O argumento de um novo cenário e circunstâncias favorece a troca da “autonomia” conforme concebida tradicionalmente para o que os autores denominam de “autonomia relativa”, uma construção baseada na contribuição de teorias políticas clássicas, da sociologia, dos estudos do gênero, da psicologia social e filosófica e da teoria do pensamento complexo. (RUSSEL; TOKATKIAN, 2003).

O conceito de “autonomia”, como muitos outros termos empregados nas Relações Internacionais, apresenta uma pluralidade de significados. Tal termo tem sido comumente utilizado em pelo menos três diferentes sentidos: com base no modelo de Vestefália (derivado do princípio de não intervenção nos assuntos internos de outras nações)<sup>16</sup>; como uma

---

<sup>16</sup> De acordo com o artigo, a noção de autonomia como um princípio ou regra tem sido transgredida por ações tanto dos Estados quanto de atores não Estatais que tem se avaliado nos contextos e circunstâncias que caracterizam a autonomia de poder. Governantes têm subordinado o princípio de autonomia a outros considerados mais valiosos, como a defesa e a promoção da democracia e dos direitos humanos. O autor cita mais para frente a atuação dos EUA na América Central e no Caribe durante as primeiras décadas do século

condição que permite à nação articular e buscar interesses e objetivos políticos de maneira independente; e como um dos três interesses objetivos nacionais dos Estados (sendo os outros dois a sobrevivência e o bem-estar econômico). A diversidade de noções atribuídas ao conceito de “autonomia” deriva da diversidade de teorias que caracterizam o termo, bem como das diversas circunstâncias temporais e espaciais nas quais o termo é empregado. O artigo se inspira tanto no marxismo reformista quanto na corrente construtivista e se preocupa com a questão da “autonomia” nos Estados latino-americanos e nas sociedades no “contexto para ação”, caracterizada por quatro variáveis: globalização, cenário pós Guerra Fria, integração e democratização. (RUSSEL; TOKATKIAN, 2003).

Segundo os autores, mudanças recentes no mundo (com a globalização contemporânea e o final da Guerra Fria) e no Cone Sul (democratização e integração) têm estimulado um reexame do conceito de “autonomia” como condição, isto é, a habilidade dos países de tomar decisões independentes dos desejos, preferências e ordens dos outros. Tais mudanças também estimulam um debate acerca da “autonomia” como um interesse objetivo nacional e a natureza das políticas desenvolvidas para alcançá-lo. Com a contribuição de diferentes campos e disciplinas, os autores propõem, portanto, a criação de um novo conceito para “autonomia”: a denominada “autonomia relativa”, desenvolvida especialmente para os países da América Latina no presente “contexto para ação”. Tal noção é fundamentalmente distinta do significado empregado nas visões tradicionais, que entendem autonomia tanto como um conceito quanto um interesse nacional objetivo. A “autonomia relativa”, como uma condição, se refere à capacidade do Estado de agir tanto independentemente quanto em cooperação com outros, de maneira competente e responsável. A “autonomia relativa”, como um interesse nacional objetivo, é baseada em um novo conjunto de atividades, uma nova estrutura institucional e um novo sistema de ideias e identidades. Práticas, instituições, ideias e identidades são desenvolvidas e definidas com base em um conjunto de relações nas quais o outro raramente é visto como o oponente, mas começa a ser entendido como parte de um todo. Na prática, a “autonomia relativa” requer o aumento da interação, negociação e participação ativa na elaboração das normas e regras que tendam a facilitar a governança global. Além disso, autonomia não é mais definida como um poder do Estado de se isolar e controlar os eventos e processos externos, mas como o poder de participar de maneira efetiva

---

XX, na qual as intervenções estadunidenses eram feitas com base na Corolário Roosevelt e na Doutrina Monroe. Nesse processo, eram violadas não apenas a soberania estabelecida no Tratado de Vestefália como a autonomia dessas nações, por meio de práticas de controle externo das autoridades nacionais. (RUSSEL; TOKATKIAN, 2003).

e influente nas questões mundiais, particularmente nos tipos de organizações e regimes internacionais. Tais organizações e regimes, por sua vez, constituem um indispensável suporte para o exercício da autonomia. Com base nesse ponto de vista, a “autonomia relativa” se torna uma estratégia mais efetiva nesse novo contexto ao reduzir as assimetrias de poder e contrabalancear essas práticas por meio de uma maior participação nas questões mundiais. A transição para esse tipo de autonomia, no entanto, não é fácil e simples e as nações precisam sempre estimulá-las. (RUSSEL; TOKATKIAN, 2003).

Por fim, os autores concluem que a autonomia das estratégias de política externa dos países sul-americanos não deve ser avaliada com base no maior ou menor grau de oposição em relação às preferências dos EUA. Se a autonomia é definida como a habilidade do Estado em implementar políticas que sirvam aos seus interesses ao mesmo tempo em que mantém sua liberdade, é insignificante se suas práticas coincidem ou não com os interesses dos EUA ou de qualquer outro país. Sendo assim, não é um elevado ou baixo nível de oposição ou confrontação que caracteriza a autonomia, mas a capacidade de um país em estabelecer e executar aquelas políticas que melhor servem aos interesses nacionais. (RUSSEL; TOKATKIAN, 2003).

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o Brasil sob a administração de Lula tem buscado sua “autonomia relativa”, como definida por Russel e Tokatkian. O estímulo a uma integração regional, a defesa da democracia e dos direitos humanos e a constante participação em fóruns e feiras mundiais tem sido uma estratégia de política externa brasileira em participar de maneira efetiva e influente nas questões em pauta no cenário mundial. A presença de elementos divergentes em relação à política externa e aos interesses estadunidenses não compromete, com base no artigo, o processo de emergência do Brasil como um *global player*, mas sim caracteriza a sua busca por uma “autonomia relativa” frente à potência do norte do continente.

Ainda no ano de 2003, Carolyn M. Shaw publica um artigo acerca dos limites da influência hegemônica dos EUA na Organização dos Estados Americanos (OEA). De acordo com a autora, apesar dos Estados poderosos terem a habilidade de dominar o sistema internacional a fim de alcançarem as suas preferências políticas, tais dominâncias apresentam certos limites no âmbito da OEA. Embora os EUA, seu membro mais poderoso, tenha uma influência considerável nas ações da Organização e tenha algumas vezes claramente dominado, fatores institucionais também afetam a tomada de decisões, que deve ser consensual e baseada no interesse e na preocupação comum tanto das nações latino-



americanas quanto dos estadunidenses. A autora ressalta casos em que os membros da América Latina não apenas rejeitaram a proposta estadunidense, mas estabeleceu-se um consenso e a adoção da proposta latino-americana. (SHAW, 2003).

Historicamente, antes de 1960 não surgiram tensões significantes entre EUA e América Latina quanto à forma de atuação em casos envolvendo a segurança dos Estados membros. Durante as décadas de 1950 (antes de se intensificarem as tensões da Guerra Fria) e de 1990 (logo após o final da Guerra Fria) atingiu-se dentro da OEA um nível de cooperação no qual os Estados não apenas concordavam acerca da existência, mas em como responder às ameaças. De tempos em tempos, contudo, os Estados membros não chegam a um consenso quanto ao grau da ameaça enfrentada pela região ou ainda quanto ao modo apropriado de responder a essas ameaças. No pós Guerra Fria, segundo o artigo, as relações entre os membros da OEA tem se tornado cada vez mais consensual. Nesse contexto, a autora coloca ser importante reconhecer a ocorrência de mudanças no hemisfério ocidental, incluindo as redefinições de questões ligadas à segurança: a ordem e a segurança regional passaram a serem definidas em termos de defesa coletiva da democracia e promoção de reformas econômicas e integração regional. Como resposta a tal redefinição, a OEA estabeleceu um mecanismo adicional, a Resolução 1080 da Declaração de Santiago (1991), que determina a convocação de uma reunião de emergência do Conselho Permanente nos casos de golpes ou outras formas de ameaças às democracias constitucionais envolvendo Estados membros. (SHAW, 2003).

Por fim, o artigo conclui que os EUA têm procurado atuar de maneira cada vez mais multilateral do que unilateral ou bilateral. A exceção é o caso do narcotráfico, no qual o país tem procurado agir de maneira bilateral com a Colômbia. Segundo a autora, isso poderia ser explicado pelo fato de que nos demais casos a resolução para o conflito é dada a nível diplomático ou por meio de não intervenções militares, o que facilita aos EUA agirem multilateralmente. No caso colombiano, entretanto, as ações seriam em nível de intervenção militar o que iria requerer dos EUA maiores recursos, dificultando assim as ações multilaterais. (SHAW, 2003).

Conforme o artigo menciona, de tempos em tempos não há um consenso entre os membros da OEA acerca do grau da ameaça e da melhor forma de responder a elas. Aplicando o referencial teórico, abordado no segundo capítulo da pesquisa, isso se deve, em parte, a um conjunto de elementos intersubjetivos que influenciam na forma como um interpreta a ação do outro. Além disso, o construtivismo ressalta que o poder de um Estado

encontra-se na sua capacidade de convencer os demais agentes no sistema internacional a adotarem boa parte de suas ideias, crenças e pensamentos. (SNYDER, 2004). Nesse sentido, o enfraquecimento da influência dos EUA no âmbito da OEA é medido em termos do aumento de sua incapacidade de fazer valer suas opiniões, o que, por outro lado, significaria um aumento do poder da América Latina como bloco em vista de sua “autonomia relativa” frente aos EUA.

O seguinte artigo analisado no âmbito das relações no continente é o de Andrés Rivarola Puntigliano (2007), que visa analisar a América Latina no contexto de transformação do sistema global no pós Guerra Fria. De acordo com o autor, muitos estudos acerca da política externa latino-americana têm se concentrado na posição de subordinação em relação aos países principais (geralmente, nações desenvolvidas) e no nível em que as políticas desses países constroem as políticas e o desenvolvimento latino-americano. Enquanto essa justaposição permanece como tópico principal, ela ignora o grau de atuação das novas “esferas de autoridade”<sup>17</sup>, nas quais as normas e regras globais estão cada vez mais se sustentando. Uma hipótese apresentada no estudo é a de que o sistema ONU é um exemplo dessas “esferas de autoridade”, que cria um novo contexto de inserção das demandas da periferia na agenda internacional. Uma segunda hipótese apresentada é a de que tal inserção é amplamente realizada através da criação de grupos regionais, que expressam as demandas de desenvolvimento nacional e de segurança. (PUNTIGLIANO, 2007).

O ponto de partida do estudo é o de que com o fim da Guerra Fria, uma nova ordem econômica e um novo balanço de segurança estão tomando forma no novo ambiente institucional denominado de globalização. Uma importante consequência dessas mudanças é a de que com o fim da bipolaridade e a erosão de uma hegemonia superpoderosa, novas “esferas de autoridade” têm emergido no cenário mundial. Uma significativa “esfera de autoridade”, segundo ao autor, é o sistema ONU, que ganhou proeminência como fonte de autoridade normativa e moral. O artigo explora as conexões entre o sistema das Nações Unidas como uma “esfera de autoridade” global e a emergência de constelações regionais da periferia latino-americana. Alguns estudos buscam analisar a extensão de quanto os Estados estão usando formações regionais como veículos de desenvolvimento e estratégias. O artigo vai além ao analisar se uma conexão forte entre os grupos periféricos e a ONU é capaz de

---

<sup>17</sup> O termo “esfera de autoridade” significa que ao invés da predominância de Estados centristas, existem complexas estruturas, processos e regras que se convencionaram denominar de “esferas de autoridade”. Além dos países, organizações governamentais, não governamentais e regionais são atores centrais na formação dessas “esferas de autoridade”. (PUNTIGLIANO, 2007).

aperfeiçoar o poder de “barganha” desses grupos e o que isso poderia significar em termos de como os países periféricos formulam suas estratégias de desenvolvimento em longo prazo. (PUNTIGLIANO, 2007).

Em seguida o autor trabalha com o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Segundo ele, uma das razões para a durabilidade do Mercosul é o papel desempenhado pelo Brasil, que o visualiza como uma prioridade da política externa e parte de sua estratégia de desenvolvimento em longo prazo. Conforme Marco Aurélio Garcia (2004 apud PUNTIGLIANO, 2007, p. 98-99), conselheiro do presidente Lula, explica:

*the international constrains under which Lula came to power required that any national project had to be coupled with the regional, for sustained national development now needs to be closely linked to the growth of the whole [of] South America.*

Nesse sentido, o Brasil tem se tornado o principal proponente da visão que busca consolidar o Mercosul como um bloco de ampliação da integração regional e, nesse sentido, adquirir maior influência no cenário mundial. No que concerne ao bloco, o Brasil tem adotado uma posição de liderança com uma “visão global” (LAFER, 2001 apud PUNTIGLIANO, 2007, p. 99, tradução nossa), o que sugere a criação de um novo tipo de “bloco de identidade” (PUNTIGLIANO, 2007, p. 99, tradução nossa) que está ganhando expressão em áreas como a da segurança e da política externa. Um objetivo dessa visão é garantir ao Brasil uma posição de destaque na arena internacional, com o Cone Sul e a América do Sul como bases. Relevante nesse sentido são os planos de consolidação do Mercosul e a recente criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa).

Ainda em relação ao Brasil, o autor cita a forte participação do país à frente do G20 em Cancun. A coalizão brasileira (como denomina o autor) dos países em desenvolvimento aplicou uma forte pressão para dismantelar os subsídios agrícolas e as tarifas protecionistas dos países desenvolvidos. A organização dessas coalizões dos países em desenvolvimento mostra como eles utilizam a ampliação da legitimação das agências da ONU como suporte para negociações com outras agências nas quais eles encontram forte resistência dos países desenvolvidos, aplicando o que Nye denomina de *soft power*. Um obstáculo para a liderança brasileira nessas alianças regionais, segundo o autor, são seus modestos recursos financeiros e militares. Os EUA muitas vezes acabam mantendo sua influência na região pela presença de recursos, ao tempo em que o Brasil mal consegue lidar com suas condições econômicas e sociais. De acordo com Hakim (2002 apud PUNTIGLIANO, 2007, p.102):

*Brazil cannot escape the fact that it shares the same hemisphere with the United States. The gravitational pull of the U.S. market thwarts Brazil's effort to establish stable trade arrangements with the rest of South America.*

Além disso, uma indagação de países menores, tais como o Paraguai e o Uruguai, é a de “[...] se o Brasil será tão ‘multilateral’ com a região quanto os brasileiros demandam dos EUA”. (PUNTIGLIANO, 2007, p. 102, tradução nossa).

Por fim, o autor conclui que na América Latina, um dos países que mais claramente expressa sua intenção de influenciar as “esferas de autoridade” globais é o Brasil. Em contraste com outros países da região, o Brasil tem uma mais desenvolvida “visão global” através da qual pretende ganhar um espaço entre as nações líderes no mundo, mas sem esquecer a importância de uma plataforma regional forte para alcançar essa posição. Nesse sentido, o Brasil tem seguido uma estratégia que pretende associar sua crescente posição ativa no cenário global com uma visão regionalista. Nesse sentido, o Mercosul tem sido utilizado tanto como um instrumento para o desenvolvimento e a catálise de objetivos de política externa a níveis globais e regionais. No entanto, a dominância econômica e a assimetria regional dos EUA também criam uma contradição com a América Latina, que se expressou em ressentimentos regionais diante da liderança brasileira. Permanece para ser visto, segundo o artigo, o quanto o Brasil é capaz de sacrificar a fim de ganhar confiança e reconhecimento como líder regional. (PUNTIGLIANO, 2007).

Conforme já mencionado, a América Latina tem visualizado nas últimas décadas a ascensão de governos de esquerda e a adoção de iniciativas políticas contrárias aos interesses estadunidenses. Tal “virada” latino-americana é bem documentada, como a exemplo da vitória de Lula nas eleições presidenciais do Brasil em 2003 e as declarações do presidente venezuelano Hugo Chávez em relação aos EUA. A presença e a ascensão de governos esquerdistas ao longo da administração de George W. Bush é claramente evidente, conduzindo Sheila Collins (2005 apud EMERSON, 2010, p. 33) a destacar que “[...] *America's 'backyard' could no longer be considered safe to play in*”. Trabalhando com a ideia de extensão do paradigma estadunidense de “Guerra contra o Terror” para o hemisfério ocidental, R. Guy Emerson (2010) desenvolve um artigo focando na qualidade geoestratégica e argumentando que a desconexão regional no continente americano surge da oposição da América Latina frente à expansão da “Guerra contra o Terror” ao hemisfério ocidental. Nesse contexto, a pesquisa utiliza a intervenção militar da Colômbia no Equador em 2008 como exemplo de um evento que reuniu uma combinação de fatores tanto da oposição latino-

americana quanto da extensão da “Guerra contra o Terror” por parte dos EUA. Em contraste com a teoria de “negligência”, a administração de Bush inicialmente buscou ampliar e fortalecer as relações com a América Latina. Embora os atentados do 11 de setembro de 2001 e a criação do paradigma de “Guerra contra o Terror” tenham reduzido o nível de engajamento político dos EUA na região, é um erro sugerir, segundo o autor, que Washington negligenciou a região latino-americana. É importante, nesse sentido, distinguir prioridade de importância. Porque outras regiões passaram a ocupar o centro das preocupações e atenção dos EUA, não significa, segundo o autor, que isso tornou a América Latina insignificante. (EMERSON, 2010).

Apesar dos aumentos nos gastos militares, os limites à expansão da presença dos EUA na região estão se tornando aparentes. O suporte dos EUA à Colômbia no evento de 2008 contrastou fortemente com a voz de condenação dada pelos países latino-americanos. As reações das nações latino-americanas ao evento de março podem ser, de acordo com o estudo, divididas em três categorias: “[...] oposição veemente, suporte qualificado e oposição pragmática que buscou uma solução diplomática”. (EMERSON, 2010, p. 48, tradução nossa). Embora essa divisão em três categorias tenha tido um grau de fluidez, a divisão ajuda a ilustrar o aumento da isolação estadunidense e de desconexão regional. Na primeira categoria insere-se a Venezuela. Além de chamar o presidente Uribe de covarde, o presidente Hugo Chávez imediatamente fechou a embaixada do país em Bogotá e moveu tropas para a fronteira com a Colômbia. Na segunda categoria incluem-se o México e o Peru, que forneceram um suporte qualificado. Tal suporte deixou Washington como o único país no hemisfério a fornecer amplo apoio às ações colombianas, apesar das questões envolvendo a soberania. Na terceira categoria estão aqueles que criticaram as ações colombianas e enfatizaram a realização de uma solução diplomática. Nessa categoria insere-se o Brasil que condenou os ataques e determinou que um pedido de desculpas fosse fornecido explicitamente. Ao oferecer uma ação mais pragmática, mas em nenhum sentido menos rígida, os países que se inserem nessa terceira categoria foram os únicos atores que a Colômbia, o Equador e a Venezuela se tornaram capazes de confiar. Esse cenário acabou, segundo o estudo, relegando os EUA a uma posição periférica na diplomacia do hemisfério ocidental. (EMERSON, 2010).

Diante do evento envolvendo a Colômbia, Venezuela e Equador em 2008, a OEA agiu de acordo com a proposta latino-americana em oposição à proposta estadunidense. Tal evento destaca não apenas o limite da influência dos EUA como também mostra que os países latino-

americanos podem perseguir seus objetivos políticos sem que estes estejam associados aos interesses estadunidenses. A capacidade de líderes da América Latina em realizar decisões políticas independentes dos EUA é mais ampla quanto maior for o nível de integração e consenso entre as nações. (EMERSON, 2010).

### **3.6 Um balanço geral**

Em suma, o exame dos artigos publicados pela LAPS entre 2002 e 2010 permitiu identificar, principalmente, três categorias de análise, nas quais se centralizaram as principais temáticas: qualidade democrática, governo Lula e relações no continente. De forma surpreendente atentou-se para a primeira categoria, na qual grande parte dos artigos focou na análise de elementos domésticos que pudessem influenciar o nível qualitativo da democracia. A dificuldade que parece permanecer consiste na determinação dos verdadeiros elementos que poderiam “medir” a qualidade dessas “novas democracias”. Sendo assim, cada artigo focou em elementos domésticos distintos, tais como disciplina partidária, reformas trabalhistas e eleitorais e a transição para uma economia de mercado, tendo sido destacados tanto aspectos positivos quanto negativos no que concerne particularmente ao Brasil.

A ascensão e administração de Lula, por sua vez, também foi alvo de observância. Destacou-se, nessa categoria, a preocupação quanto à possível adoção de medidas populistas e esquerdistas, bem como ao processo que conduziu à reeleição de Lula em uma conjuntura marcada por escândalos de corrupção envolvendo o governo petista. Apesar das preocupações terem sido amenizadas pela ascensão de uma versão mais “leve” de Lula, os artigos criticam o processo que levou o então presidente a adotar uma postura mais ortodoxa em termos políticos e econômicos. Nesse contexto, as preocupações pareceram articular-se muito mais em um plano internacional do que no âmbito doméstico. Em parte isso pode ser explicado pela ausência de artigos que trabalhassem de maneira mais aprofundada com a questão do desenvolvimento socioeconômico interno promovido por esse governo, bem como de uma análise adequada frente às particularidades desses movimentos no âmbito latino-americano e brasileiro, particularmente.

No que concerne às relações no continente, observou-se que a política externa brasileira foi, segundo os artigos, articulada em dois sentidos principais: como parte da busca nacional pela sua “autonomia relativa”; e como consequência de uma mais consolidada “visão

global” do país em garantir uma posição de destaque na arena internacional. Nesse processo é insignificante, de acordo com os artigos, se as práticas do governo coincidem ou não com os interesses dos EUA ou de qualquer outra nação. Ou seja, não é o elevado ou baixo nível de oposição ou confrontação que irá caracterizar a capacidade do país em estabelecer e executar as políticas que melhor servem aos interesses nacionais. Com base nessa visão mais consolidada é que tem agido o governo brasileiro, visando garantir a emergência do país como um *global player*. As ações frente à região latino-americana, portanto, objetivam, antes de tudo, garantir a estabilidade da região e ganhar a confiança das nações da América Latina como possível líder a emergir e representar os interesses regionais.

Feito um exame temporal, referente à variação das análises ao longo dos anos, foi possível constatar que os artigos publicados nos dois primeiros anos de exame (2002 e 2003) estiveram fortemente centralizados no estudo das reformas instituídas pela administração do governo FHC. Nesse período, destacou-se a importância do Partido dos Trabalhadores tanto como mecanismo por meio do qual foram garantidas no Congresso as reformas trabalhistas quanto como exemplo de partido político disciplinado (um dos elementos utilizados para “medir” a qualidade da democracia). Nos anos seguintes (2004-2010), as análises estiveram mais focadas no processo que levou à ascensão e manutenção de Lula ao poder, bem como das ações e comportamentos de política externa brasileira. Nesse contexto, os artigos apresentaram um maior nível de variação analítica. Muitos passaram a criticar a atuação do PT, principalmente em virtude dos escândalos de corrupção, e a mudança de postura de “Lula”, que acabou conduzindo um governo, em grande medida, semelhante ao de Cardoso. Houve um forte contraste quanto ao processo que teria conduzido a essa mudança na postura de Lula, com artigo ressaltando que tal ação foi feita em vista a obter ganhos políticos e artigo ressaltando que tal mudança adveio de uma medida necessária em virtude de uma forte pressão externa. No que concerne, particularmente, às ações de política externa brasileira, o foco foi principalmente positivo ao longo de praticamente todo o período de análise (2002-2010), ressaltando-se a existência de uma visão mais consolidada por parte do Brasil em integrar e estabilizar a região em vista de atingir maior destaque no contexto internacional. Apesar de predominantemente positivas, constatou-se algumas visões de que tais ações política (marcada pelo pacifismo instrumental) e econômica (busca de um neoestruturalismo) são, na realidade, muito teóricas e pouco eficientes na prática.

## CONCLUSÃO

Ao longo do período histórico que se inicia em 1821, quando da Independência do Brasil, e se encerra em 2010, ano de conclusão do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as políticas públicas brasileiras, bem como as relações mantidas com os EUA, variaram de acordo com as identidades e interesses de cada momento e época. Tal constatação impossibilita falar em políticas e conjunturas que tenham se mantido inalteradas ao longo de quase dois séculos, fato que se evidencia diante das diferentes posturas, comportamentos, práticas e ações assumidas pelo Brasil, durante tal período previamente delimitado, frente aos diversos agentes que atuam no cenário internacional.

No que concerne, particularmente, às relações que o Brasil manteve com os EUA, observou-se momentos ora marcados por um alinhamento irrestrito, ora pela adoção de uma postura de certa autonomia decisória. As rupturas e continuidades da política externa brasileira variaram de acordo com a conjuntura nacional e internacional e com base na delimitação dos interesses de cada nação a partir de suas identidades. Entre 2003 e 2010, as relações entre Brasil e EUA mantiveram-se basicamente amigáveis, com a ausência de conflitos e tensões mais graves. Isto não significa dizer que elas estiveram livres de desacordos e desentendimentos entre as duas nações. Um dos claros pontos de discordância entre os dois países se refere aos mecanismos de resolução de crises e controvérsias: ao tempo em que o governo brasileiro desenvolve uma política externa voltada para a solução pacífica, por meio do diálogo e da mediação, os estadunidenses assumem uma postura de caráter intervencionista nas regiões de conflito e “ameaça internacional”. Em termos históricos, o que se observa são comportamentos, práticas e posturas distintas e contrastantes entre o Brasil e os EUA no que concerne, particularmente, à América do Sul ao longo dos dois mandatos de Lula. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que cada nação tende a interpretar o comportamento do outro com base em elementos intersubjetivos, tais como crenças, opiniões e valores. Tal interpretação influencia a interação entre os agentes e, conseqüentemente, a identidade que será construída a partir desse processo.

Diante do interesse brasileiro de busca de uma voz mais ativa no cenário externo e de uma maior integração no âmbito da América Latina, essas diferentes posturas entre Brasil e EUA poderiam comprometer a dinâmica e o processo de emergência brasileira como um *global player*. A análise e o exame dos artigos publicados pela *Latin American Politics and Society* entre os anos de 2002 e 2010 permitiram constatar, no entanto, um enquadramento



fortemente positivo no que concerne às ações de políticas públicas e, principalmente, de política externa brasileira ao longo do período. Nesse contexto, um balanço das percepções permitiu constatar uma visão da comunidade acadêmica estadunidense de que a postura e o comportamento assumido pelo Brasil constitui parte de uma estratégia do país em integrar a região e utilizar o “bloco regional” como base para a sua projeção externa. Na busca desses objetivos, é irrelevante se suas ações coincidem ou não com a dos EUA ou de qualquer outra nação. Sendo assim, analisou-se tal postura do governo brasileiro como parte de um interesse maior em adquirir a confiança dos países da América Latina como possível líder a emergir e representar internacionalmente os interesses da região.

Observou-se, paralelamente, de forma surpreendente, a intensa preocupação com a análise do processo de redemocratização e qualidade democrática das nações latino-americanas. Grande parte das publicações focou em um determinado elemento que poderia ajudar a “medir” a qualidade dessas “novas democracias” em detrimento de um exame mais profundo acerca do desenvolvimento interno (socioeconômico) dessas nações. Além disso, o foco dos artigos partiu, em grande parte das vezes, da ordem internacional estabelecida pelos principais atores que atuam nesse cenário (leem-se nações desenvolvidas, investidores externos e organizações internacionais), principalmente, em um contexto pós Guerra Fria. Nesse sentido, deixou-se de levar em consideração as particularidades desse processo nos países da América Latina e buscou-se analisá-los com base em um molde preestabelecido pelas grandes potências e organizações mundiais, logo, ausente nas preocupações do desenvolvimento efetivo dessas sociedades.

Considera-se que a preocupação acerca dessa temática se intensificou com a onda de ascensões de governos de esquerda em várias democracias latino-americanas em um contexto pós Guerra Fria, como foi o caso do Brasil com Lula. Nesse cenário, muitos artigos afirmam que a qualidade da democracia tem sido comprometida pela corrupção, pelo enfraquecimento dos partidos políticos, pelo fortalecimento da personificação dos governantes e pela tendência frente ao autoritarismo “leve”, categorias nas quais se inseriu a administração de Lula. Observou-se também uma intensa preocupação em analisar o processo que permitiu a ascensão e manutenção desses governantes populistas no poder, buscando-se uma forma de justificar como as populações nacionais forneceram apoio aos governantes de esquerda (o que poderia, segundo os artigos, comprometer o nível democrático adquirido por essas nações).

Tal centralidade temática, examinada com base em um modelo preestabelecido, acabou criando uma “cegueira” em relação às particularidades desses movimentos, bem como

do desenvolvimento socioeconômico adquirido por essas nações ao longo, principalmente, das duas últimas décadas. Buscou-se examinar os processos de transição democrática na América Latina com base em um modelo que foi característico desses processos nas nações desenvolvidas, em contextos e conjunturas bastante distintas. No Brasil, o governo de Lula estabeleceu importantes programas e iniciativas que elevaram o poder de compra da população (como foi o caso do Bolsa Família) e ampliaram a participação de setores até então excluídos do sociedade.

A indagação e dificuldade de entender o apoio da população a esses governos residem, justamente, no fato de que a análise é feita “de fora”, com base em um modelo e uma ordem estabelecidos pelos interesses das grandes nações e organizações mundiais, deixando de considerar os aspectos internos de desenvolvimento promovido por esses governos. Nesse sentido, torna-se claro porque as preocupações articularam-se muito mais em um âmbito internacional (no qual a ascensão de governos de esquerda tende a gerar nervosismo e preocupação aos investidores externos) do que em um âmbito doméstico a essas nações (onde as políticas neoliberais foram incapazes de solucionar os problemas socioeconômicos). Sendo assim, foi surpreendente observar a centralidade temática da democracia em detrimento de outros assuntos como as mudanças sociais e econômicas promovidas por esses governos e as particularidades do processo de redemocratização no contexto e cenário da América Latina.

O estudo e exame dos artigos da LAPS permitiu também que se confirmasse o pensamento de Frank D. McCann (2011, p. 01), professor da Universidade de New Hampshire nos EUA, que afirmou em entrevista concedida em virtude da visita do presidente Obama ao Brasil, em 2011, que “[...] os Estados Unidos têm sido uma presença contínua na mente brasileira, enquanto o Brasil tem sido uma presença um tanto vaga na mente americana”. De fato, observou-se na presente pesquisa que os EUA dificilmente desvinculam o Brasil do restante da América Latina e poucos são de fato os que pensam e sabem a respeito da nação brasileira. Em parte, isso ocorre pela falta de investimentos do governo do Brasil em programas e estudos brasileiros nos EUA, bem como de incentivos e da criação de departamentos em universidades estadunidenses de elevado renome, que possibilitem o desenvolvimento mais aprofundado de questões referentes ao Brasil, gerando impactos na população nacional. (MCCANN, 2011).

A presente pesquisa não encerra a discussão de tal temática, mas atenta para a tendência em se analisar os processos de redemocratização nas nações da América Latina com base em um referencial preestabelecido e não adequado ao contexto e particularidades da

região. Além disso, ressalta-se a importância de que novos estudos sejam feitos considerando-se tais elementos e destacando-se as transformações internas promovidas por esses recentes governos democráticos, bem como da necessidade de promoção por parte do governo brasileiro de programas que visem incentivar o estudo brasileiro nas universidades e escolas estadunidenses.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As relações do Brasil com os Estados Unidos em perspectiva histórica. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio (Org.). *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 13-39.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 2, p. 160-177, jul./dez. 2010.

AMORIM NETO, Octavio. Critical debates: the puzzle of party discipline in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 44, n. 1, p. 127-144, abr. 2002.

ARMIJO, Leslie Elliott; FAUCHER, Philippe. We have a consensus: explaining political support for market reforms in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 44, n. 2, p. 1-40, jul. 2002.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade: tratado da sociologia do conhecimento*. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CAREY, John M. Policy issues: the reelection debate in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 45, n. 1, p. 119-133, abr. 2003.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

CLAS. *Latin American Politics and Society*. Miami, [199-]. Disponível em: <<http://www.as.miami.edu/clas/publications/laps>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

COOK, María Lorena. Labor reform and dual transitions in Brazil and the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 44, n. 1, p. 1-33, abr. 2002.

COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./ abr. 2010.

CRUZ, José A. da. Critical debates: Brazil's international relations at the dawn of the twenty-first century. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 47, n. 1, p. 115-122, abr. 2005.

EMERSON, R. Guy. Radical neglect? The "war on terror" and Latin America. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 52, n. 1, p. 33-62, abr. 2010.

FEINBERG, Richard E. Policy issues: regionalism and domestic politics – U.S.-Latin American trade policy in the Bush era. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 44, n. 4, p. 127-151, dez. 2002.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOWERAKER, Joe; KRZNNARIC, Roman. The uneven performance of third wave democracies: electoral politics and the imperfect rule of law in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 44, n. 3, p. 29-60, set. 2002.

FRENCH, John. Critical debates: Lula, the "new unionism", and the PT: how factory workers came to change the world, or at least Brazil. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 51, n. 4, p. 157-169, dez. 2009.

GARCIA, Marco Aurélio. Novos Papéis em Crises na América do Sul. In: *Crises na América do Sul: lições e perspectivas*, Brasília: 2008. p. 61-85.

GOODMAN, John C. *What is a think tank?* 2005. Disponível em: <[www.ncpa.org/pub/what-is-a-think-tank](http://www.ncpa.org/pub/what-is-a-think-tank)>. Acesso em: 2 ago. 2011.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAKIM, Peter. As relações Brasil-Estados Unidos: a parceria indefinida. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio (Org.). *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 243-256.

HIRST, Mônica. Os cinco “As” das relações Brasil – Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 91-128.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 49, n. 1, p. 1-30, abr. 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

LACERDA, Gustavo. *Modelos de relacionamentos interamericanos*, 2007. Disponível em: <<http://snh2007.anpuh.org/resources/.../Gustavo%20Biscaia%20de%20Lacerda.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2011.

LEIVA, Fernando Ignacio. Toward a critique of Latin American Neostructuralism. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 50, n. 4, p. 1-25, dez. 2008.

MARINUCCI, Raquel Boing. Relações Internacionais e mídia. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 43-52, jan./ jun. 2008.

MCCANN, Frank D. *Viagem de Obama: entrevista com Frank D. McCann, historiador americano*, 2011. Disponível em: <<http://diplomattizando.blogspot.com/2011/03/viagem-de-obama-entrevista-com-frank-d.html>>. Acesso em: 26 out. 2011.

MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PECEQUILO, Cristina. *Política externa: debate e balanços*, 2005. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16817](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16817)>. Acesso em: 3 ago. 2010.

PEREIRA, Anthony. Brazil's agrarian reform democratic innovation or oligarchic exclusion redux? *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 45, n. 2, jul. 2003.

PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira: 1889 – 2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Global shift: the U.N. system and the new regionalism in Latin America. *Latin America Politics and Society*, Miami, v. 49, n. 1, p. 89-112, abr. 2007.

RUGGIE, John Gerard. The United States, the United Nations and the Transatlantic Rift. *European University Institute*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, may 2003.

RUGGIE, John Gerard. What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social construction challenge. *International Organization*, [s. l.], v. 52, n. 4, p. 855-885, 1998.

RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. From autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 45, n. 1, p. 1-24, abr. 2003.

SANTORO, Maurício. Resenha os think tanks e sua influência na política externa dos EUA – a arte de pensar o impensável. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 777-783, set./ dez. 2008.

SHAW, Carolyn. Limits to hegemonic influence in the Organization of American States. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 45, n. 3, p. 59-92, set. 2003.

SMITH, Peter H.; ZIEGLER, Melissa R. Liberal and illiberal democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 50, n. 1, p. 31-57, abr. 2008.

SNYDER, Jack. One world, rival theories. *Foreign Policy*, Washington, n. 145, p. 52-62, nov./ dez. 2004.

SPANAKOS, Anthony; RENNO, Lucio. Elections and economic turbulence in Brazil: candidates, voters, and investors. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 48, n. 4, p. 1-26, dez. 2006.

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, jul./ dez. 2007.

WALT, Stephen. International Relations: one world, many theories. *Foreign Policy*, Washington, Special Edition: Frontiers of Knowledge, p. 29-46, spring 1998.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, [s. l.], v. 46, n. 2, p. 391-425, spring 1992.

WEYLAND, Kurt. Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 46, n. 1, p. 135-157, abr. 2004.

WILEY ONLINE LIBRARY. *Journal Home*. [s. l.], 2000. Disponível em: <[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1548-2456/homepage/Society.html](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1548-2456/homepage/Society.html)>. Acesso em: 30 jul. 2011.

YOUNGS, Richard. Policy issues: the European Union and democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 44, n. 3, p. 111-139, set. 2002.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.