

1

Introdução

A presente dissertação tem como tema de pesquisa analisar a imagem internacional do Brasil como potência média, idéia que perpassa a construção da identidade do país, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). De modo geral, a imagem internacional do Brasil como potência média se constrói a partir da cultura internacional do país, composta por três elementos básicos que se renovam ao longo do tempo: os valores e as crenças do grupo que está no poder, as tradições político culturais do país e as expectativas de comportamento externo ditadas pelas normas internacionais vigentes. Sendo assim, a cultura internacional do país se reproduz socialmente agregando elementos novos a elementos tradicionais, isto é, juntando o novo ao antigo. Destarte, a imagem do Brasil como potência média pode assumir diversos formatos e se desdobrar em diferentes vertentes.

Desde os tempos de Rio Branco, a elite brasileira compartilha da idéia de que o Brasil está destinado a ocupar um lugar de destaque na sociedade internacional. Mas ao longo dos anos, a diplomacia brasileira desenvolveu um conceito próprio de potência média. Este, tradicionalmente visto na disciplina de Relações Internacionais (RI) por uma óptica materialista recebeu uma conotação menos tangível e mais cognitiva. No governo Cardoso, embora não apareça de modo explícito, a idéia de potência média pode ser associada à idéia de credibilidade, projetada pela imagem de um novo Brasil: um Brasil que consolidou o regime político democrático após décadas de regime autoritário e superou a instabilidade econômica que assolou a sociedade brasileira por anos a fio com fortes picos hiperinflacionários.

Elementos que indicam a busca pelo reconhecimento internacional do Brasil como potência média durante o governo Cardoso podem ser encontrados nos discursos de diplomatas e representantes brasileiros nos fóruns internacionais durante esse período. Nesses discursos oficiais para os quais a comunidade internacional é o público-alvo, os representantes brasileiros buscaram mostrar que

o país no governo Cardoso se encontrava em melhores condições para atuar conjuntamente com os grandes no gerenciamento das questões internacionais. Para isso, apresentam o peso relativo do país na política mundial – relevância – como um elemento de continuidade da política externa brasileira e a idéia do Brasil como uma democracia liberal com economia mercado já fortemente consolidada – credibilidade – como um elemento de mudança.

Além disso, a pesquisa considera o sistema internacional um ambiente social, que como tal requer regras sociais que garantam a convivência dos atores. Sendo assim, esta dissertação analisa o sistema internacional sob o prisma construtivista, no qual a co-constituição entre agentes e estrutura é pressuposto ontológico. Ou seja, os atores são modelados pelo meio social no qual vivem, ao mesmo tempo em que dão forma à estrutura social na qual estão inseridos. O ponto crucial daí decorrente é que os construtivistas alegam que agentes sociais inexistem de modo independente de seu ambiente social e seu sistema de significados compartilhados coletivamente. Em outros termos, a premissa básica da qual parte esta pesquisa é que as relações internacionais são relações sociais, portanto, a estrutura internacional é uma estrutura formada, primariamente, de significados compartilhados socialmente. Sendo assim, os Estados estão inseridos em uma densa rede de relações sociais que molda sua visão de mundo. Isto é, a forma como um país se vê no sistema internacional e como ele percebe o ambiente que o cerca.

De modo geral, o Construtivismo é um comprometimento meta-teórico, que reúne três recentes inspirações teóricas da ciência social: o interpretativismo, e as aproximações sociológica e lingüística. De acordo com o interpretativismo só podemos entender uma ação social se compreendermos o significado que lhe é dada pelos atores sociais. Pela aproximação sociológica, toda ação com significado é um fenômeno social e intersubjetivo. E, segundo a aproximação lingüística, o significado é sempre estabelecido socialmente através da linguagem e abertos a mudança pela prática comum da comunicação.¹

A co-constituição entre agente e estrutura se dá através de normas de comportamento. Através das práticas diárias de suas interações os agentes constroem a realidade em que vivem por meio de regras, uma forma de discurso.

¹ GUZZINI, 2003, p.4-6.

Considerar as regras ou atos discursivos como o centro da análise política traz grandes implicações ontológicas e epistemológicas para o estudo das Relações Internacionais. Ontologicamente tem-se que a realidade social é sempre, em algum grau, construída por discursos e, epistemologicamente coloca-se que a normatividade é aspecto inevitável no estudo das ciências sociais como um todo.

Na disciplina de Relações Internacionais os construtivistas trabalham com as questões de identidade, cultura e instituições na política mundial, bem como a relação mútua existente entre política doméstica e a política externa. Entretanto, é importante salientar que os construtivistas focam em “instituições” entendidas como construções sociais, ou seja, constituídas por significados compartilhados socialmente, (ex: soberania, mercado, etc.) e não necessariamente no sentido material de “organizações internacionais”.² Além disso, explicar o comportamento de um ator pelo arcabouço construtivista requer necessariamente dois pontos de análise, dada a natureza co-constitutiva existente entre agente e estrutura. Pelo lado estrutural deve-se observar a normatividade presente no sistema que influencia no comportamento do Estado; pelo lado do agente, deve-se observar a internalização das normas internacionais pelos formuladores de política externa.³

Esta dissertação foca as normas de comportamento e não os discursos e a cultura entendidos de modo mais amplo, ou mesmo as relações sociais de domínio. Em outros termos, está-se interessada nos efeitos constitutivos das normas sobre o comportamento do Brasil na busca pelo reconhecimento internacional da condição de potência média. Destarte, dentre os diversos autores da linha construtivista para o estudo das Relações Internacionais, a pesquisa aqui realizada apóia-se essencialmente nos trabalhos de Martha Finnemore sobre os efeitos constitutivos das normas internacionais e de Thomas Risse sobre as lógicas de comportamento, além de seguir o entendimento de Friedrich Kratochwil sobre a formação do significado intersubjetivo.

No intuito de trazer à tona o prisma pelo o qual o conceito de potência média pode ser visto na política externa do governo Cardoso, a pesquisa tem como linha mestra a pergunta: *Como a imagem internacional do Brasil como potência média foi projetada para a sociedade internacional pelo governo Cardoso?*. A partir de uma perspectiva construtivista, esse problema acaba se

² *Ibid.*, 14.

³ FINNEMORE, 1996a, p.25.

desdobrado em dois níveis: para se entender como a imagem é projetada no nível internacional é preciso compreender como essa imagem se forma, uma vez que esses dois processos estão interligados e exercem implicações mútuas entre si. Logo, embora a proposta de pesquisa esteja voltada para o processo de projeção da imagem internacional é pertinente que no proceder da análise seja necessário lidar com o processo de formação dessa imagem. Salienta-se, contudo, que o aprofundamento das investigações no processo de formação da imagem não irá além do necessário para a compreensão do processo de sua projeção internacional.⁴

Posto que o canal da comunicação internacional é a diplomacia, os discursos nos fóruns multilaterais podem ser interpretados por uma perspectiva construtivista como meio de interação dos agentes no mundo internacional. Destarte, os discursos nos fóruns internacionais são vistos como o meio pelo qual o governo Cardoso projeta uma imagem internacional do Brasil, expressando por meio destes o comportamento brasileiro no plano internacional. Os discursos analisados nesta pesquisa se restringem aos pronunciamentos oficiais de diplomatas e representantes durante o governo Cardoso realizados na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU); e nas reuniões ministeriais da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A proposta de se concentrar a análise em fóruns da ONU e da OMC se justifica por cinco razões fundamentais, além da impossibilidade de análise de todo o universo de discursos em fóruns multilaterais durante o governo Cardoso. Primeiramente, os discursos na ONU e na OMC apresentam abrangência nos temas abordados e regularidade temporal. A Assembléia Geral da ONU se reúne anualmente e as reuniões ministeriais da OMC ocorrem pelo menos uma vez a cada dois anos. Segundo, a política externa do governo Cardoso reclamou explicitamente, no plano político, um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e deu grande ênfase à inserção internacional do país, no plano econômico, como um *global trader*. Terceiro, sabe-se que o Brasil tradicionalmente expressa sua visão de mundo e os pontos principais de sua

⁴ Epistemologicamente, isso significa que embora o nível de análise desta pesquisa esteja situado na interação, a pesquisa explora, sobretudo, o lado agencial do processo de constituição mútua entre Estados e sociedade internacional (construção da imagem internacional do Brasil nos fóruns internacionais). No entanto, o lado sistêmico da construção social será analisado (efeito

política externa nesses fóruns, sobretudo nos discursos proferidos na Assembléia Geral da ONU. Depois, pelo caráter universal dessas organizações multilaterais e pelo comprometimento das mesmas com a promoção e reificação de um determinado tipo de ordem internacional. E finalmente, pelo destaque que estes fóruns recebem no meio internacional. Sendo, portanto, o principal meio de comunicação multilateral, não só dentro de suas respectivas organizações, mas também direcionado para a comunidade internacional como um todo.

A estratégia metodológica adotada consiste em analisar o conteúdo dos discursos oficiais nesses fóruns multilaterais para revelar o entendimento do governo Cardoso sobre a natureza do sistema internacional e sua concepção sobre o papel e o lugar do Brasil neste sistema. O ator internacional “governo Cardoso” é interpretado nesses discursos pelos Chanceleres Lampreia e Lafer e pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Os discursos políticos são tratados como práticas de política externa, que definem um perfil de atuação diplomática e revelam a visão de um posicionamento do Brasil no mundo.⁵ Para a análise de conteúdo são escolhidos trechos de discursos que apresentam alusões ao papel do país no plano internacional, que buscam projetar uma imagem brasileira, que expressam os valores e a visão de mundo do Brasil e que façam referência às mudanças ocorridas no plano doméstico, como redemocratização, estabilização monetária e abertura econômica.

Assim sendo, o discurso de relevância (continuidade) e de credibilidade (mudança) apresentado nesses fóruns internacionais são vistos nesta dissertação como os pilares sobre os quais a política externa do governo Cardoso se baseia para a construção e projeção de uma nova imagem internacional do Brasil como potência média: país com vocação nata para articular consensos e democracia liberal com economia de mercado fortemente consolidada. Portanto, relevante e confiável para o ordenamento mundial.

De fato, o governo Cardoso representa um período de consolidação de transformações domésticas, bem como representa uma alteração no modo como o governo vê o país no sistema internacional e percebe o ambiente no qual se insere.

constitutivos de normas e instituições internacionais) para uma melhor compreensão do comportamento do agente.

⁵ Fonseca Jr trabalha nesta linha ao desenvolver, a partir dos discursos brasileiros na abertura do debate geral da Assembléia Geral da ONU, uma análise comparativa da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. Ver FONSECA JR, 1998, p. 293-353.

Logo, a partir de uma perspectiva construtivista, a condição brasileira de potência média na visão de mundo do governo Cardoso deve ser lida por um novo ângulo. Em termos breves, a pesquisa revela o conceito de potência média sob um novo prisma, adicionando ao seu entendimento uma dimensão relacional, inerente ao ambiente social no qual os Estados estão inseridos. A rede de significados compartilhados intersubjetivamente que, simultaneamente, dá forma ao sistema internacional e modela os atores, também confere sentido a uma “potência média”.

Práticas culturais dentro do Estado exercem influência constitutiva e causal por meio de mecanismos institucionais e legitimação sobre a política externa deste Estado.⁶ Assim, a política externa e a identidade de um Estado se constituem mutuamente.⁷ A projeção do país como potência média e a construção dessa imagem internacional na elite brasileira é, portanto, um processo simultâneo. Sabendo-se que a imagem internacional do Brasil como potência média se forma a partir de elementos cognitivos endógenos e por efeitos constitutivos das normas internacionais, a projeção internacional desta imagem pode ser interpretada a partir de uma lógica de comportamento social de racionalidade normativa.

Em suma, o argumento se desdobra em dois momentos. No primeiro momento, o conceito de potência média é problematizado e a idéia compartilhada pela elite brasileira do país como potência média é analisada para revelar o auto-entendimento brasileiro deste posicionamento no plano internacional. No segundo momento, a tradução do governo Cardoso da idéia de potência média é mostrada por meio do desenvolvimento de uma análise empírica dos discursos oficiais dos representantes brasileiros em fóruns multilaterais. Embora o exame dos conceitos de potência média, realizado no primeiro momento de análise, mostre a relevância de aspectos sociais para que uma potência média se caracterize como tal, a pesquisa empírica não desenvolve o lado relacional da dimensão social. Ou seja, a pesquisa empírica se volta para a projeção para a sociedade internacional da imagem internacional do Brasil como potência média durante o governo Cardoso, mas não examina como essa imagem é recebida pelos demais atores internacionais.

⁶ HOPF, 1998, p.195.

⁷ GUZZINI, 2003, p.19.

A estrutura desta dissertação está composta por cinco capítulos. Este primeiro capítulo introdutório tem por objetivos apresentar o tema pesquisado, expor a pergunta e a hipótese que motivam a dissertação, indica as premissas teóricas das quais parte a investigação, e despertar o interesse do leitor para acompanhar uma nova leitura do conceito de potência média através de um olhar construtivista.

O segundo capítulo elabora o marco teórico que guia o desenvolvimento da pesquisa. Nesta seção é realizada uma explanação sobre a visão construtivista do sistema internacional. No decorrer deste capítulo são abordados temas como a construção da identidade e da realidade social pelas práticas diárias da interação dos agentes e a formação dos significados compartilhados intersubjetivamente que possibilitam a interação social *per se*. Também são tratadas nesta seção proposições de extrema importância para a realização e desenvolvimento da pesquisa, tais como os efeitos constitutivos das normas sobre o comportamento dos atores e a existência de um contexto político-cultural normativo internacional a partir do qual os atores agem seguindo lógicas sociais de interação – adequação ou argumentação.

O capítulo terceiro, por sua vez, examina a idéia de potência média. A principal contribuição deste capítulo é a problematização do conceito de potência média, pois é somente a partir desta que o entendimento da idéia de potência média no governo Cardoso se torna possível. O olhar construtivista adotado pela pesquisa revela aqui importantes dimensões analíticas que devem ser consideradas no estudo sobre potências médias. Sendo assim, este capítulo analisa as diferentes definições de potência média encontradas nos trabalhos de Relações Internacionais e investiga a formação da imagem do Brasil como potência média ao longo de sua história para identificar os principais elementos presentes na concepção da elite brasileira do Brasil como potência média.

O quarto capítulo analisa o governo Cardoso e o contexto político-cultural internacional nos anos 1990. O argumento desenvolvido neste capítulo mostra que uma nova imagem internacional toma forma no governo Cardoso. Isso pois, a partir da alteração na doutrina oficial do governo e nas normas internacionais que sustentam a ordem liberal no pós-Guerra Fria e legitimam as democracias liberais de mercado como a forma de organização política-econômica mais adequada, a

base para a construção e projeção da imagem internacional do Brasil como potência média se modifica. Essa nova imagem internacional apóia-se na credibilidade e confiabilidade associada ao sistema político democrático consolidado domesticamente para destacar a relevância do Brasil na condução coletiva da ordem internacional.

Na análise dos discursos de representantes brasileiros nos fóruns multilaterais realizada neste capítulo a partir de uma lógica de comportamento social, isto é, que leva em consideração o contexto normativo da sociedade internacional, observa-se uma tentativa de projeção do Brasil como potência média. Assim como a busca pelo reconhecimento internacional desta condição durante o governo Cardoso. No entanto, a imagem projetada internacionalmente do Brasil como potência média neste governo apresenta pequenas nuances em relação ao entendimento tradicional da elite brasileira do país como potência média identificado no capítulo antecedente.

Logo, no quinto e último capítulo são expostas as principais conclusões reveladas pela pesquisa e outras considerações finais, como a contribuição da pesquisa para o estudo das Relações Internacionais. Por fim, antes de se dar prosseguimento à leitura desta dissertação faz-se necessário algumas ressalvas. Salienta-se que todas as citações originais em outro idioma que não o português estão traduzidas livremente, ou seja, são de responsabilidade desta autora. Além disso, alguns termos como “regras, normas e instituição” ou “ator e agente” são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, embora se reconheça a diferença conceitual existente entre eles e essa distinção seja apresentada ao longo da dissertação. Cabe colocar ainda, que esta dissertação segue a convenção de utilizar iniciais maiúsculas para “Relações Internacionais” quando se refere à disciplina e iniciais minúsculas para tratar das “relações internacionais” de modo geral.