DINÂMICAS COGNITIVAS DO PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DE IMAGENS NA "POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE" (1961-1964)

DOI: 10.61623/cpe.v12n18.a13
Submetido em: 22/01/2026. Aceito em: 22/02/2026.
ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Fábio Albergaria de Queiroz[1]

Resumo

O artigo analisa o papel dos elementos cognitivos, em particular das imagens, na formulação e implementação da Política Externa Independente (PEI/1961--1964). Argumenta-se que a PEI constituiu um marco na estratégia de inserção internacional do Brasil, sendo estruturada a partir de um conjunto de crenças, valores e imagens compartilhados pelos tomadores de decisão. O estudo demonstra que tais elementos cognitivos orientaram – e, em certa medida, condicionaram – o processo decisório e a própria construção dos interesses nacionais em um contexto de transformações estruturais do sistema internacional.

Palavras-chave: Política Externa Independente. Abordagem cognitiva. Imagens.

1 Professor Adjunto na Escola Superior de Defesa (ESD). Possui Doutorado e Pós-Doutorado em Relações Internacionais e Pós-Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB). ORCID: 0000-0003-3465-3619.

COGNITIVE DYNAMICS IN FOREIGN POLICY DECISION-MAKING: AN ANALYSIS OF IMAGE CONSTRUCTION IN THE CASE OF THE "INDEPENDENT FOREIGN POLICY" (1961–1964)

Abstract

The article examines the role of cognitive elements—particularly images—in the formulation and implementation of the so-called Brazil's Independent Foreign Policy (PEI/1961–1964). It argues that PEI constituted a landmark in Brazil's strategy of international insertion, structured around a set of beliefs, values, and images shared by policymakers. The analysis shows that these cognitive elements guided—and, in some cases, conditioned—the decision-making process and the formation of national interests within a context of structural change in the international system.

Keywords: Independent Foreign Policy. Cognitive approach. Images.

DINÁMICAS COGNITIVAS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR: UN ANÁLISIS DE LA CONSTRUCCIÓN DE IMÁGENES EN LA "POLÍTICA EXTERIOR INDEPENDIENTE" (1961-1964)

Resumen

El artículo analiza el papel de los elementos cognitivos, en particular de las imágenes, en la formulación y aplicación de la Política Exterior Independiente (PEI/1961-1964). Se sostiene que la PEI constituyó un hito en la estrategia de integración internacional de Brasil, y que se estructuró a partir de un conjunto de creencias, valores e imágenes compartidos por los responsables de la toma de decisiones. El estudio demuestra que dichos elementos cognitivos orientaron —y, en cierta medida, condicionaron— el proceso de toma de decisiones y la propia construcción de los intereses nacionales en un contexto de transformaciones estructurales del sistema internacional.

Palabras clave: Política Exterior Independiente. Enfoque cognitivo. Imágenes.

1. Introdução

Em poucas palavras, política externa pode ser definida como "o conjunto de decisões ou regras que orientam as ações de uma autoridade política independente no ambiente internacional" (Morin e Paquin, 2018, p. 3). A inegável complexidade e amplitude do escopo de ação destas unidades referenciais levou Russell (1990, p. 255) a uma definição mais abrangente: a área particular da ação política dos governos, abrangendo três grandes dimensões – político-diplomático, militar-estratégica e econômica – e que se projeta no âmbito externo ante uma miríade de atores e instituições governamentais e não governamentais. Trata-se, portanto, de um conjunto de processos orientados pela articulação entre objetivos nacionais e condicionantes externos, no qual a ação diplomática se configura como instrumento fundamental de afirmação e defesa da posição do Estado diante dos demais atores que integram essa arena de atuação.

Logo, neste complexo cenário em que os destinos de seus atores se entrelaçam num contexto favorável a conexões da mais variada ordem, tanto no plano bilateral como multilateral, surgem algumas questões paradigmáticas, dentre as quais: por que e como decisões de política exterior são tomadas? Quais os limites explicativos de suas condicionantes domésticas e externas? As respostas para estas perguntas dependerão de uma série de variáveis de natureza diversa, que vão desde critérios materiais e objetivos até aqueles elementos ditos não tangíveis, localizados no campo das ideias.

Como exemplos destas variáveis, podemos citar: capacidade militar e tecnológica; geografia; recursos naturais e humanos; atuação de grupos de interesses e burocracias domésticas especializadas; processos de formação de identidades entre os Estados ou, em outras palavras, do conjunto de significados que estes atores atribuem a si próprios em relação aos outros em um dado contexto ou, ainda, o papel das ideias e crenças compartilhadas legitimando, restringindo, capacitando e/ou constituindo a ação dos tomadores de decisão.

É válido pontuar que por estar a política externa diretamente vinculada à consecução dos interesses vitais dos Estados desde sua gênese vestfaliana, a produção intelectual sobre o tema vem dialogando, em grande medida, com o quadro teórico do Realismo para o qual o Estado, mais que o ator referencial deste sistema anárquico, é, também, para efeitos analíticos, um ator unitário, monolítico e maximizador de poder.

Todavia, na medida em que o estudo dos processos decisórios em política externa cresce em importância e se desenvolve, surgem novos enfoques

que passam a questionar alguns destes pressupostos. Como dito, variáveis tais como o ambiente doméstico, limites de ordem cognitiva e o papel das burocracias e das culturas organizacionais passam a ser considerados fatores importantes. Por conseguinte, a resultante desta miscelânea característica do processo de tomada de decisões é o desenvolvimento de uma profusão de abordagens teóricas que nos oferecem lentes analíticas concorrentes e, por vezes, também complementares – a depender, note-se, da maior ou menor interferência das variáveis consideradas – na explicação de padrões pelas quais as ações de política externa são tomadas.

Neste sentido, além do clássico modelo do ator racional – em que o Estado é visto como um ente unificado na formulação e implantação de sua política externa – os interessados no tema disporão de amplos *frameworks* teóricos explicativos alternativos como as abordagens sociais e cognitivas, baseadas em crenças, valores e aspectos culturais (Jervis, 1976; Vertzberger, 1990; Goldstein e Keohane, 1993; Legro, 1996; Rohrlich, 1987; Herz, 1994); os modelos organizacionais e burocrático-governamentais (Snyder e Diesing, 1977; Allison e Halperin, 1972; Allison e Zelikow, 1999; Cohen, 2004); o modelo interativo, baseado na teoria dos jogos de dois níveis (Putnam, 1988; Milner, 1997; Milner e Rosendorf, 1997; Pahre, 1997), dentre outros tantos.

Partindo-se, então, da premissa básica de que a política externa de um Estado é, em geral, condicionada por uma interação contínua entre fatores internos e externos, Lafer (1984) afirma ser necessário levar em consideração o exame de duas dimensões distintas, porém complementares: as normas de funcionamento da ordem mundial em um dado momento e as modalidades específicas de inserção estatal na dinâmica de funcionamento deste sistema. Assim, considerando a validade desta premissa na tradição da política externa brasileira, pressupõe-se que a estrutura do sistema internacional, em termos de distribuição de poder, bem como as variações de ordem conjuntural, podem representar fatores de constrangimento e/ou pressão capazes de influenciar diretamente na escolha das opções de ação que definem os rumos da agenda externa do país (Oliveira, 2005), o que nos leva a refletir acerca das inquietações aqui levantadas quando aplicadas ao caso do Brasil.

Portanto, para verificar empiricamente por que e como certas decisões de política exterior são tomadas, bem como quais seriam os limites explicativos de suas condicionantes, escolheu-se, como recorte temporal, o período compreendido entre 1961 e 1964, considerado, do ponto de vista da política exterior, emblemático e com profundas repercussões na configuração das relações internacionais do país. Isso porque, conforme nos revela a análise historiográfica, a política externa brasileira constituiu-se, principalmente a

partir dos anos 1960, em um instrumento atrelado ao projeto nacional de desenvolvimento. Isso implicou deslocar-se do tradicional eixo Leste/Oeste, marcado pelas disputas ideológicas da Guerra Fria, rumo a uma perspectiva mais universalista das relações internacionais, nas quais se destaca a emergência de uma percepção da importância do eixo Norte/Sul, notadamente marcada por uma conotação de ordem econômico-social.

Esta mudança perceptiva, por seu turno, forneceu as bases sobre as quais emergiu uma conscientização interna quanto ao estágio de subdesenvolvimento do país e sua necessária projeção em termos de política externa (Silva, 1995; Oliveira, 2005). Neste sentido, a política externa vigente durante o curto período de Jânio Quadros no poder (janeiro de 1961 – agosto de 1961), a chamada Política Externa Independente (PEI)[2], que se estenderia até 1964, ao fim do governo de João Goulart, será o objeto desta análise por ser a PEI, como aponta Silva (1995; 26), "o primeiro formato histórico de um novo paradigma de política externa, o primeiro a se impor, de fato, como alternativa ao americanismo vigente desde Rio Branco".

As lentes conceituais que conduzem esta investigação são aquelas fornecidas pela abordagem cognitiva de análise em processos decisórios, uma vez que, na complexa equação que dá forma à política externa, aqui buscaremos analisar o papel das imagens – ou das estruturas de conhecimento subjetivas, como as define Boulding (1961) – como ordenadores de preferências e guias de comportamento na condução de nosso objeto de estudo: a PEI.

Para cumprir tal objetivo, o artigo encontra-se estruturado em três partes. Em um primeiro momento discorre-se sobre as principais características da abordagem cognitiva, tendo como base uma breve revisão de parte da literatura pertinente. Na sequência, analisa-se o contexto histórico em que se instituiu a Política Externa Independente para que, por fim, se verifique o papel da abordagem cognitiva, mais especificamente das imagens, nos processos decisórios relativos à PEI.

2. Abordagem cognitiva e política externa

A aplicação da análise cognitiva como fator de explicação para o processo de tomada de decisão em política externa desenvolveu-se, sobremodo, a partir da década de 1950, como crítica à homogeneização dos atores internacionais feita pela literatura realista, naquele momento tida como o grande *mainstream*

2 Termo cunhado por Francisco Clementino de San Tiago Dantas, enquanto Ministro das Relações Exteriores de Jânio Quadros (set. 1961 – jul. 1962).

teórico no campo das Relações Internacionais em que, basicamente, pressupunha-se: 1. o Estado como único ator relevante nas relações internacionais; 2. os interesses estatais definidos em termos de poder com preponderância da dimensão militar (*high politics*) sobre as demais esferas (*low politics*); 3. separação entre política doméstica e política externa.

Temos, então, como uma das medidas reativas à criticada ortodoxia presente nas premissas realistas, a abordagem cognitiva buscando, por meio de um conjunto de propostas analíticas, investigar os elementos subjetivos que influenciam o comportamento dos atores no processo decisório e, também, demonstrar que os mesmos não podem ser tratados como atores unitários ou homogêneos. Logo, os estudos precursores da abordagem cognitiva se concentraram na investigação das dimensões psicológicas e culturais como guias das ações comportamentais dos tomadores de decisão na política internacional (Herz, 1994, p. 75-76).

Não tardou para que estes esforços transformassem a análise cognitiva – amplamente ancorada naquelas atividades mentais de processamento das informações do ambiente no qual estamos inseridos – em uma subárea no campo de estudo da política externa. Na "primeira geração" de estudiosos da análise cognitiva destacam-se as obras de autores como Harold e Margaret Sprout (1957) e Richard Snyder *et al*. (1962). O trabalho desenvolvido pelos Sprout, por exemplo, estabeleceu a distinção entre o *ambiente operacional* – o cenário real, onde os fatos domésticos e externos estão acontecendo e, ao mesmo tempo, moldando as linhas de procedimento e conduta internacional – e o *ambiente psicológico*, este último integrado por imagens, ideias, valores, crenças e percepções. Eles propõem que fatores ambientais somente influenciam as ações decisórias que compõem a política externa do Estado na medida em que são percebidos e considerados no processo de concepção desta política. Como resultado deste esforço intelectual, o exame do ambiente psicológico sobre o sistema operacional assumiu crescente importância e tornou-se um lídimo objeto dos estudos de política externa.

O arcabouço conceitual elaborado pelos Sprouts consolidou-se como importante marco teórico e seguiu influenciando os estudos que lhe sucederam. Michael Brecher *et al*. (1969), por exemplo, retomaram o conceito de ambiente psicológico em suas investigações sobre variáveis subjetivas que contribuem para a compreensão do processo decisório e, também, sobre o poder de filtragem das imagens. Nesse sentido, apontaram que o ambiente operacional, formado por elementos externos (capacidade militar e econômica, estrutura política, grupos de interesse, elites competitivas, etc.), indiscutivelmente afeta o resultado das decisões tomadas; porém, só depois de filtrado pelas imagens e atitudes

daqueles que as tomam, o que reforça o papel das percepções destes atores como um elemento fundamental na análise da política externa de um Estado.

Em sua pesquisa sobre a política externa de Israel, Brecher (1972) avança significativamente em termos de inserção dos aspectos culturais no escopo dos processos decisórios em política externa. Como uma de suas contribuições, ele faz a distinção entre o que ele define como *prisma atitudinal*, a saber, a ideologia e as características de personalidade ou predisposições psicológicas da elite decisória, e as *imagens do ambiente*, por assim dizer, as percepções que, de acordo com sua tipologia, representam o mais importante *input* para a formação da política externa de um país.

O trabalho de Snyder *et al.* (1962) destaca-se como outra referência basilar neste campo de estudo e é comumente referenciado como o ponto de partida no exame das variáveis cognitivas formadoras da política externa (Herz, 1994, p. 76). Em *Foreign Policy Decision Making: an Approach to the Study of International Politics*, Snyder e seus colaboradores demonstram a validade explicativa das teorias *behavioristas* no estudo dos processos decisórios e, concomitantemente, a relevância das percepções dos tomadores de decisões neste processo.

Representando apenas uma pequena amostragem da pujante literatura que se desenvolveu sobre o binômio política externa-análise cognitiva, vê-se que este emergente *framework* teórico-conceitual foi determinante para que, dali em diante, se irrompesse as fronteiras estabelecidas pela ótica dominante de que as decisões em política externa são uma resultante mecânica da ação de uma entidade racional unitária: o Estado.

Paralelamente, a abordagem cognitiva adicionou novas clivagens, de ordem subjetiva, na análise da política externa ao apresentar-se, alternativamente, como uma perspectiva que a vê como resultado das percepções que têm da realidade os grupos ou indivíduos que tomam as decisões em nome do ente estatal (Oliveira, 2005, p. 17).

É o caso da relevante contribuição de Ole Holsti (1969). Em *The Belief System and National Images: A Case Study*, Holsti discute o papel das imagens nacionais como importantes elementos organizadores de percepções na forma de guias de comportamento, tendo como referência um cenário moldado, em boa medida, por variáveis de natureza subjetiva. Para o estudo do papel das imagens no processo decisório, Herz (1994) indica, ainda, as contribuições dos esquemas interpretativos propostos na obra de Schutz (1967). Em *Common-Sense and Scientific Interpretation of Human Action*, Schutz nos apresenta o ator decisório como um agente que traz para cada encontro um conhecimento armazenado (estabelecido por meio de crenças, valores e atitudes) que lhe

permite tipificar outros atores de acordo com esquemas interpretativos ou *road maps* cognitivos.

Por fim, mas não menos relevante, um segundo passo na definição de imagens significativas para análise de política externa está no entendimento e reconhecimento da importância da *cultura internacional* para o estudo de elementos cognitivos na política externa. De acordo com esta abordagem, tão logo valores internacionais sejam incorporados pelo quadro cognitivo de grupos nacionais, estes passam a fazer parte de sua cultura internacional. O conteúdo das imagens é, neste contexto, tanto parte integrante como fator de grande importância na sua definição (Herz, 1994, p. 84).

Vê-se, portanto, que na medida em que os estudos sobre impactos das variáveis subjetivas na política externa vão se tornando mais complexos e sofisticados, fica cada vez mais claro que as percepções dos *policymakers* antecedem o processo de tomada de decisão e estão ligadas a um conjunto de crenças, valores e imagens que os atores carregam consigo, orientando a condução da política externa.

Em suma, a literatura sobre o papel da análise cognitiva nas relações internacionais nos permite observar que as imagens, valores e mapas cognitivos, dentre outros elementos adotados por esta abordagem teórica, contribuem para formar um sistema de crenças que irá atuar no processo decisório como um filtro da realidade. Logo, tomadores de decisões poderão selecionar e ordenar as informações em função de suas metas e preferências em meio a um sistema internacional complexo, dinâmico e anárquico. Não constitui, portanto, tarefa difícil entender o porquê de Renouvin e Duroselle (1967, p. 6) terem enfatizado que estudar as Relações Internacionais sem levar em conta fatores como as concepções pessoais do homem de Estado implicaria negligenciar um fator por vezes essencial.

Vê-se, pois, que a essência dos argumentos que fundamentam a análise cognitiva tem como uma de suas premissas basilares a assertiva de que as imagens construídas pelos agentes decisórios acerca de quem são e, também, as imagens que projetam dos demais atores atuantes no cenário internacional, desempenham uma importante função na condução do processo decisório na política exterior de um país. Portanto, reconhecida a potencial influência desta abordagem, a questão que se coloca é: em que medida ela ocorre e em que circunstâncias? Na busca de respostas, nos tópicos seguintes analisaremos a validade empírica da abordagem cognitiva com relação ao papel de um de seus elementos constitutivos – as imagens – no caso da Política Externa Independente.

3. O cenário internacional nos anos 1960 e a Política Externa Independente

O cenário internacional no fim dos anos 1950 e início dos anos 1960 é marcado por grande tensão. Vivia-se um período de incertezas e instabilidade, sob a ameaçadora sombra de uma hecatombe atômica que, da Revolução Cubana (1959), passando pela construção do muro de Berlim (1961), atingiria seu ápice no episódio da crise dos mísseis, em 1962, em Cuba, decorrente da decisão soviética de instalar na ilha caribenha lançadores de ogivas nucleares capazes de atingir a capital norte-americana, Washington, decorridos apenas quinze minutos do lançamento (Brasil, 1995, p. 137).

A Guerra Fria inaugurou, assim, uma nova arquitetura de poder, precisamente definida pelo conceito de equilíbrio do terror, traduzido, em sua perspectiva mais pessimista, pela teoria da Destruição Mútua Assegurada. A lógica do sistema internacional, marcada pela bipolarização do poder planetário, conduziu à emergência de um conflito ideológico que, nas palavras de Magnoli (1996, p. 47) "contrapunha uma democracia liberal associada à economia capitalista de mercado dos Estados Unidos a um sistema político unipartidário associado à economia estatizada e centralmente planificada da União Soviética".

Concomitantemente, as relações internacionais experimentaram um período de profundos rearranjos estruturais no que diz respeito ao surgimento de novos atores na *scène mondiale*, fruto do processo de descolonização da Ásia e da África que resultou na criação de dezenas de novos Estados[3] e que, ressalte-se, apesar de conquistada a independência política, permaneceram economicamente vulneráveis e dependentes. Sob a alcunha de Terceiro Mundo[4], estes novos países, juntamente com a América Latina, ficaram marcados por carregar o pesado fardo de manter profundos vínculos de dependência econômica, ou com os países capitalistas desenvolvidos (Primeiro Mundo) ou com países socialistas de economia planificada (Segundo Mundo).

As reações a estas mudanças paradigmáticas não tardaram em se fazer sentir no entorno estratégico imediato do Brasil. Na América Latina, sob os

3 Iniciado em 1946, com a independência das Filipinas, o processo de descolonização no pós-Segunda Guerra Mundial atingiu seu ápice com a libertação das colônias portuguesas na África, concluída em meados da década de 1970 com as independências de Guiné-Bissau (10 de setembro de1974), São Tomé e Príncipe (12 de junho de 1975), Cabo Verde (05 de julho de 1975), Angola (11 de novembro de 1975) e Moçambique (25 de junho de 1975).

4 Cunhado pelo historiador francês Alfred Sauvy, o termo "terceiro mundo" foi utilizado pela primeira vez em 1952, em artigo de sua autoria publicado no periódico *L'Observateur*, para designar o grupo de países em desenvolvimento situados fora dos dois blocos de poder da Guerra Fria.

auspícios da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), foi formulada a Teoria da Dependência, tendo como expoentes nomes como Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Oswaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto. De acordo com esta perspectiva, as assimetrias existentes entre a periferia, exportadora de produtos primários, e os países industrializados, centro do sistema econômico mundial, tinham origem, por um lado, na divisão internacional do trabalho – causada pela deterioração das relações de trocas, favorável aos países produtores de manufaturados de alto valor agregado – e, por outro, nas ações das elites dos países periféricos que, aliados aos interesses do capitalismo internacional, contribuíam para acentuar as externalidades negativas do subdesenvolvimento (Cardoso e Faletto, 1975, p. 115).

Como consequência, criara-se um cenário de excessiva dependência em relação aos centros dinâmicos do capitalismo mundial, tendo como principais vetores destas relações assimétricas: 1) as distorções geradas por uma balança comercial deficitária, 2) o afluxo de capitais e a elevação da taxa de juros internacionais e, também, 3) o crescente distanciamento no ritmo de desenvolvimento científico e tecnológico entre os países do centro e da periferia.

Logo, os esforços para superar este quadro de dependência estrutural, segundo o pensamento cepalino, deveria se basear em três estratégias: 1) industrialização por substituição de importações, 2) promoção de exportações de produtos industrializados, e 3) mudanças nas instituições internacionais que resultassem no estabelecimento de uma nova ordem mundial, mais democrática e que, por conseguinte, desse maior atenção às necessidades dos países em desenvolvimento (Caldas, 2000).

É neste contexto que Jânio Quadros, ao assumir o poder em 1961, buscou utilizar a política externa como um elemento efetivo para a transformação do Brasil. As bases da Política Externa Independente (PEI) foram explicitadas em artigo assinado por Jânio e publicado em agosto de 1961, na revista *Foreign Affairs*, poucos dias antes de sua renúncia à presidência[5]. Com a PEI, o país se desloca da tradicional aliança com os Estados Unidos – como dito, uma característica prevalescente na política externa brasileira desde o Barão do Rio Branco – para uma estratégia de inserção internacional mais pragmática, marcada pela busca de associações com países do Terceiro Mundo, reflexo direto da aplicação dos corolários definidores da PEI: a autonomia e a universalização (Brasil, 1995, p. 137; Oliveira, 2005, p. 88-91).

5 Pouco depois, em dezembro de 1961, o artigo também foi publicado no número 16 da *Revista Brasileira de Política Internacional*, na seção de documentos.

Conforme observa Lima (1994), a partir desta nova perspectiva as relações com os EUA passaram a ser concebidas não mais como um instrumento para aumentar o poder de barganha do país, mas como a consequência da própria ampliação deste poder, que deveria ser construído autonomamente pelo Brasil. Por conseguinte, este poder deveria resultar de uma ação externa global, considerando-se a possibilidade de novas alianças orientadas mais pelos interesses nacionais do que por um alinhamento político-ideológico. Desta maneira, retomando o que fora afirmado na introdução deste artigo, a PEI trouxe como um de seus objetivos basilares libertar a política externa brasileira da rigidez ideológica da Guerra Fria, deslocando-a para uma visão mais universalista das relações internacionais, com destaque para a emergência do eixo Norte/Sul e demonstrando, assim, consonância com um dos grandes legados da emblemática Conferência de Bandung[6].

A autonomia apregoada pela Política Externa Independente (PEI) traduziu-se, desde cedo, em posicionamentos concretos no plano multilateral, revelando tanto sua vocação autonomista quanto seus limites estruturais. Durante a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, realizada em Punta del Este, em janeiro de 1962, o Brasil, sob a liderança de San Tiago Dantas, alinhou-se a Argentina, México, Chile, Bolívia e Equador ao abster-se da resolução que suspendia o governo cubano da Organização, além de manifestar-se contrário às propostas norte-americanas de sanções econômicas e diplomáticas (Oliveira, 2005, p. 99; Neto, 2005)[7]. Paralelamente, avançaram conversas visando ao reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética, ao mesmo tempo em que se manifestava simpatia pela entrada da República Popular da China na Organização das Nações Unidas.

6 A primeira iniciativa política dos países do Terceiro Mundo foi a realização de uma conferência que reafirmasse sua postura anti-imperialista e o posicionamento de equidistância com EUA e URSS. A Conferência de Bandung, realizada na Indonésia, em abril de 1955, propôs uma nova forma de polarização. De um lado, os países industrializados do norte; do outro, os países exportadores de produtos primários do sul. Nesta concepção ideológica, a confrontação leste-oeste cedia lugar à confrontação norte-sul. Posteriormente, em Belgrado (1961), foi realizada uma nova conferência que resultou na fundação do Movimento dos Não Alinhados, reafirmando as premissas político-ideológicas de Bandung. O Movimento voltou a se reunir no Cairo, em 1964, em Lusaca, em 1970, e em Argel, em 1973, para discutir as políticas terceiro-mundistas e as questões atinentes à economia mundial e aos interesses destes países como os preços dos produtos primários e os juros internacionais; enfim, fatores que constrangiam sua capacidade de barganha e contribuíam para acentuar as assimetrias existentes em relação aos seus homólogos do Norte.

7 Poucos meses depois, em outubro, diante do agravamento da crise e dos riscos à segurança hemisférica, o Brasil acabou por acompanhar a posição norte-americana, votando, no âmbito da OEA, favoravelmente à quarentena naval imposta a Cuba. O episódio evidenciou o caráter pragmático e contingente da autonomia defendida pela PEI, mais próxima de uma estratégia de flexibilização do alinhamento automático do que de um rompimento efetivo com a liderança dos Estados Unidos.

À luz destes acontecimentos, os EUA, como esperado, não tardaram em demonstrar sua insatisfação com a aplicação da Política Externa Independente e, concomitantemente, com a postura brasileira, sentimento este que vinha se desenhando desde a Conferência Econômica Interamericana de Punta del Este, realizada em agosto de 1961, um marco importante das relações interamericanas no contexto da Guerra Fria. Na ocasião, a delegação cubana, chefiada por Ernesto "Che" Guevara – então presidente do Banco Central de Cuba – recusou-se a subscrever a Carta de Punta del Este, documento que, em linhas gerais, estabelecia as diretrizes de um programa de desenvolvimento para os países latino-americanos, no âmbito da Aliança para o Progresso, o qual previa a concessão de até US$ 20 bilhões por parte dos Estados Unidos.

Em seu retorno a Cuba, Che Guevara fez escala em Brasília, onde recebeu das mãos de Jânio Quadros a condecoração da Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul. O gesto emblemático da orientação autonomista da PEI não provocou desagrado apenas junto aos Estados Unidos, mas também no plano doméstico, ao acirrar as críticas de setores conservadores que haviam apoiado Jânio Quadros e que passaram a perceber a PEI como uma ameaça a seus interesses. O episódio evidenciou, assim, que os constrangimentos político-ideológicos dos quais o Brasil buscava se afastar continuavam a exercer influência significativa sobre a formulação e a execução da política externa, repercutindo igualmente na dinâmica política interna (Brasil, 1995, p. 138-140).

Em 7 de setembro de 1961, apenas duas semanas após a renúncia de Jânio Quadros, assume João Goulart (1961-1964) reafirmando a continuidade da PEI como eixo orientador das ações externas do país. Tal compromisso foi reiterado, no plano multilateral, durante a 17ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1962, no qual se destacou a defesa da autonomia decisória, do desenvolvimento e da não intervenção como princípios centrais da política externa brasileira.

Em novembro de 1961, como já mencionado, Brasil e União Soviética restabeleceram relações diplomáticas[8]. Tal decisão, embora frequentemente associada a uma conotação ideológica, foi oficialmente justificada em termos

8 O rompimento das relações diplomáticas entre Brasil e União Soviética ocorreu em outubro de 1947, após um período de crescente deterioração política entre os dois países. Tal processo vinha se desenrolando desde o ano anterior, intensificando-se com a adoção, pelo governo Eurico Gaspar Dutra, de uma política interna marcadamente anticomunista, que incluiu a cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro. O episódio que precipitou a ruptura foi a publicação de um artigo na imprensa soviética que dirigia duras críticas pessoais ao presidente brasileiro, qualificando-o, entre outros termos, como "covarde", "lacaio dos Estados Unidos" e "general do café". Embora não constitua a causa única do rompimento, o episódio funcionou como o estopim de uma crise diplomática que já se encontrava em curso.

pragmáticos, sobretudo pela necessidade de atender a interesses econômicos e comerciais, ancorados, segundo Jânio Quadros, na busca por novos mercados não apenas na América Latina, mas também na Ásia, África e Oceania. A partir dos fatos até aqui apresentados, pode-se inferir que a implementação da Política Externa Independente teve como um de seus resultados mais significativos a construção de uma nova percepção acerca do papel e da inserção do Brasil no cenário internacional.

Corroborando essa assertiva, Oliveira (2005, p. 104) avalia que se estabeleceu uma agenda orientada ao fortalecimento de uma posição autônoma do Brasil no âmbito das relações internacionais, bem como à crescente proeminência da diplomacia econômica. Nesse sentido, o país passou a se opor à divisão do mundo em zonas de influência rigidamente alinhadas às superpotências e, consequentemente, a rejeitar o papel de uma potência regional subordinada.

Logo, as principais características da PEI podem ser resumidas nos seguintes pontos: (1) diversificação das relações internacionais do Brasil com objetivos predominantemente econômicos; (2) ênfase nas relações Norte-Sul, em detrimento do alinhamento tradicional baseado na clivagem Leste-Oeste; (3) atuação pautada pela isenção de compromissos ideológicos rígidos; (4) busca por maior protagonismo no processo decisório internacional; (5) defesa dos princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção; (6) orientação anticolonialista e antirracista; e (7) promoção de ações solidárias em favor do desenvolvimento e do desarmamento (Brasil, 1995, p. 139-140; Oliveira, 2005, p. 105).

Concluída esta síntese das principais características da Política Externa Independente, procede-se, na sequência, a uma análise, em caráter conclusivo, do papel das imagens na formulação e condução da PEI. Para tanto, busca-se delinear os mapas cognitivos decorrentes das crenças compartilhadas pela elite decisória responsável por essa orientação de política externa, de modo a identificar, ao final, algumas das percepções seletivas que atuaram como guias das ações empreendidas por esses agentes no contexto dos processos históricos que lhes deram origem.

4. O papel das imagens na Política Externa Independente

Retomando o argumento apresentado na introdução deste artigo, o estudo da Política Externa Independente revela-se emblemático, entre outros aspectos, por constituir a primeira formulação histórica de um novo paradigma da inserção internacional do Brasil, no qual o americanismo predominante

desde o período do Barão do Rio Branco cedeu espaço a uma estratégia de multilaterização das ações externas do país e a um lócus decisório mais autônomo.

Durante a PEI buscou-se o alinhamento com uma agenda de assuntos que privilegiava temas como a descolonização, desarmamento, desenvolvimento nacional e autodeterminação dos povos, fatores estes que "expressavam a determinação do Brasil de suplantar as disjuntivas empobrecedoras da confrontação ideológica e assumir uma posição independente no cenário internacional" (Brasil, 1995, p. 139). Nascia, então, uma nova "ideia de Brasil", amparada na negação de fronteiras ideológicas e na ampliação de parcerias estratégicas.

Vê-se, portanto, que a assertiva de Brecher *et al.* (1969) de que a "imagem que o país tem de si próprio e dos demais atores do cenário internacional é um elemento relevante para a compreensão do processo decisório" aplica-se, comodamente, à PEI. Os fatos apresentados ao longo destas páginas nos permitem observar que, no caso da PEI, os elementos externos do ambiente operacional atuaram diretamente no resultado do processo decisório. Entretanto, depois de filtrados pelas imagens dos tomadores de decisão que, por conseguinte, selecionaram e ordenaram as informações filtradas em função de metas e preferências, evidenciando, outrossim, a seletividade como uma característica inerente às percepções.

Nesse sentido, no contexto histórico em que a PEI foi formulada, a política externa do país internalizou, em sua concepção, uma projeção no mundo daquilo que o Brasil é: um país de dimensões continentais, multicultural e multirracial, que desejava preservar sua liberdade absoluta para tomar decisões. As palavras de Affonso Arinos na abertura da XVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU não deixam dúvidas quanto a esta nova percepção orientadora da política externa brasileira:

> É inevitável que países como o Brasil sejam levados a tomar posição independente no panorama mundial, no justo empenho de influir na atenuação das tensões, na solução das divergências e na conquista gradativa da paz. [...] O mundo não está somente dividido em Leste e Oeste. Esta separação ideológica faz esquecer a existência de outra divisão, não ideológica, mas econômico-social, que distancia o Hemisfério Norte do Hemisfério Sul. [...] O Brasil tem uma posição ideológica definida, mas procura sempre, nas suas relações internacionais, inspirar-se no dispositivo [...] da Carta de desenvolver entre as nações relações amistosas fundadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos dos

> povos e de seu direito de autodeterminação, e tomar todas as demais medidas necessárias para consolidar a paz no mundo. Em consequência, as diferenças ideológicas não impedirão, por si mesmas, que o Brasil mantenha relações com outros Estados (Brasil, 1995, p. 141-147).

É importante notar que há uma imagem, determinante na condução da PEI, de que o Brasil estaria condenado em decorrência de seu subdesenvolvimento, "a não ser que fosse adotada uma política emancipatória e revolucionária, que apontasse para a reforma das estruturas sociais vigentes" (Dantas, 1964, *apud* Silva, 1995, p. 28).

Assim, o Brasil, cônscio de seu papel no sistema internacional e da necessidade de promover o desenvolvimento como condição para exercê-lo de maneira mais efetiva, passou a orientar sua política externa a partir de dois princípios fundamentais: a autonomia decisória e a universalização de suas relações internacionais. Essa reorientação permite-nos argumentar que a PEI emergiu da percepção, compartilhada pela elite decisória, de que o país já não poderia restringir sua inserção internacional aos marcos do panamericanismo tradicional. Tal constatação desempenhou papel central ao funcionar, simultaneamente, como um filtro cognitivo da realidade internacional – moldando a construção de imagens sobre o ambiente externo – e como um guia de ação previamente estruturado, ancorado em um conjunto de crenças e valores que antecederam e orientaram o processo decisório associado à PEI.

Foi a partir do despertar dessa nova consciência, ancorada nas formulações cepalinas que forneceram os substratos intelectuais para a construção de uma identidade comum – particularmente no âmbito latino-americano e, de forma mais ampla, entre os países periféricos – que o Brasil passou a privilegiar a associação com os países do chamado Terceiro Mundo, em detrimento de um alinhamento automático e apriorístico com os Estados Unidos. Nesse sentido, a superação dos enquadramentos rígidos da Guerra Fria representou, para o país, não apenas a ampliação de sua autonomia decisória, mas também maior liberdade de diálogo e a possibilidade de desenvolver suas relações internacionais, sobretudo de natureza econômica, de forma relativamente independente das orientações ideológicas de seus interlocutores.

E foi assim, sob a influência deste mapa cognitivo construído no âmbito da PEI, que o Brasil agiu como uma força determinante para que fosse convocada a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

(UNCTAD), realizada em Genebra, em 1964[9]. O objetivo era a criação de um sistema de preferências no qual os países em desenvolvimento tivessem acesso imediato e irrestrito ao mercado dos países desenvolvidos que, por outro lado, não poderiam exigir reciprocidade[10] (Queiroz, 2012, p. 72).

Observa-se, portanto, que a imagem construída pelo Brasil acerca de sua posição no sistema internacional desempenhou papel central na orientação dos tomadores de decisão responsáveis pela formulação da Política Externa Independente. Tal orientação assentou-se em uma crítica estruturada ao sistema bipolar da Guerra Fria, compreendido como um fator limitador das possibilidades de desenvolvimento nacional. Essa nova autoimagem do país – concebido como um ator dotado de maior autonomia decisória – pode ser interpretada, parafraseando Herz (1994), como o resultado de estruturas cognitivas historicamente constituídas que, ao mesmo tempo, fundamentam essa percepção e são por ela reproduzidas, atuando como molduras interpretativas e componentes constitutivos do processo decisório.

O legado desta seleção contínua de estímulos identificada na PEI, baseada em atitudes, expectativas, necessidades e elementos culturais, construiu um quadro cognitivo amplo e suficientemente consistente. Esse constructo imagético viria a ser o corolário das ações brasileiras em oposição ao que o chanceler João Augusto de Araújo Castro (agosto de 1963 – março de 1964) chamou de "congelamento do poder mundial", reafirmando, portanto, a posição do Brasil contra alinhamentos automáticos e a divisão do mundo em zonas de influência.

5. Considerações finais

A análise empreendida ao longo destas páginas permitiu verificar, com base em amostragem da literatura sobre a influência de fatores cognitivos no processo decisório em política externa, que a percepção antecede a tomada de decisões e está ligada a um conjunto de crenças, valores e imagens que os atores carregam consigo. Por sua vez, esse compêndio cognitivo orienta e, muitas vezes, determina ações neste processo em que a construção de identidades

9 A UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) foi convocada por meio da Resolução 917 da ONU.

10 Os EUA se opuseram de maneira veemente à ideia, pois alegavam que a proposta da UNCTAD e dos países em desenvolvimento (PEDs), contrários à cláusula do GATT da Nação mais Favorecida, criaria sérias distorções comerciais uma vez que, se levada a cabo, resultaria no controle das matérias-primas por parte dos PEDs e, consequentemente, no controle do sistema econômico dos países desenvolvidos.

e suas respectivas imagens vêm a ser fator determinante na formação dos interesses nacionais.

Mais especificamente, foi possível observar que as imagens, no contexto da PEI, funcionaram como um guia de comportamento baseado em uma seleção contínua de estímulos relevantes para a compreensão do processo decisório. Por seu turno, verificou-se que determinados atores – dualmente formuladores e executores da política externa – selecionaram, em meio às complexas e multifacetadas nuances da ignescente conjuntura da época, as informações relevantes para a construção de metas e preferências orientadoras.

Dito isso, esta análise conduz à conclusão de que variáveis cognitivas – em particular as imagens anteriormente mencionadas – desempenharam papel central na formulação da Política Externa Independente, em muitos casos, como filtros interpretativos das informações consideradas relevantes em sua condução. Em consonância com esse *modus operandi*, um dos resultados práticos da PEI foi o aprofundamento da consciência situacional do Brasil acerca de seu papel na arena decisória internacional, sustentado por posturas mais autônomas e pela diversificação de suas relações com atores portadores de orientações e interesses distintos.

Cabe, contudo, salientar que a abordagem cognitiva, embora relevante, não é, por si só, suficiente para explicar a PEI. Nessa perspectiva, estudos complementares que estabeleçam pontes de diálogo com os aspectos cognitivos aqui identificados, a partir de outras abordagens analíticas – como o modelo do ator racional ou o modelo político-governamental – podem oferecer instrumentos investigativos valiosos para uma compreensão mais precisa das linhas de ação que orientaram o processo decisório no período. Como sugere o estudo, ainda que nem sempre de forma explícita, uma apreensão mais ampla e acurada do quadro decisório que caracterizou a PEI exige uma análise que considere, simultaneamente, o papel das imagens e o peso de variáveis objetivas, tais como as relações de poder e os interesses dos atores envolvidos.

Dessa forma, concede-se, igualmente, o devido valor aos elementos materiais das relações internacionais (pois são eles que definem os limites das ações estatais, assim como os custos relativos pela escolha de determinadas opções) sem, contudo, perder de vista a importância do significado atribuído pelos atores decisórios a essas forças determinantes. Podemos, então, inferir que as imagens não dizem respeito apenas ao ambiente social no qual estes atores interagem, mas também ao conteúdo de questões materiais e ao significado de poder que é constituído, principalmente, por ideias e contextos em que as identidades tomam forma.

Assim, ao reconhecer a pertinência da lógica construtivista wendtiana para a análise da Política Externa Independente, torna-se possível assumir a validade da premissa segundo a qual "*material resources only acquire meaning for human action through the structure of shared knowledge in which they are embedded*" (Wendt, 1995, p. 73). Tal entendimento conduz à conclusão de que os Estados não podem ser concebidos como entidades materiais puramente objetivas, mas como atores cujas identidades, interesses e padrões de ação são (re)constituídos socialmente, a partir de estruturas intersubjetivas de conhecimento que moldam a percepção e a interpretação da realidade internacional.

Por fim, complementarmente, cumpre destacar a importância inequívoca da agência de burocracias especializadas no processo doméstico de construção de imagens. Nesse sentido, conforme observa Russell (1990, p. 259), a Política Externa Independente constituiu um marco na ampliação do papel desempenhado pelo Ministério das Relações Exteriores na formulação imagética da política externa brasileira.

Referências

ALLISON, Graham T.; HALPERING, Morton. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications. *World Politics*, v. 24, 1972.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. ed. New York: Longman, 1999.

AMADO, R. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, J. A. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*: 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995.

BOULDING, Kenneth. *The Image Knowledge in Life and Society*. Michigan: University of Michigan Press, 1961.

BRECHER, Michael. *The Foreign Policy System of Israel Setting, Images, Process*. New Haven: Yale University Press, 1972.

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

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. A Política Externa do Governo Kubitschek. Brasília: Thesaurus, 1996.

CALDAS, Ricardo W. *O Brasil e a UNCTAD*. Brasília: Thesaurus, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

COHEN, Samy. Decisão, poder e racionalidade na análise da política externa. In: SMOUTS, Marie-Claude. *As novas relações internacionais*: práticas e teorias. Brasília: Editora UnB, 2004, p.73-98.

DANTAS, San Thiago. Estudos, conferências e discursos de Francisco Clementino de San Tiago Dantas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. VII, n. 27, set./dez., 1964.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (eds.). *Ideas and Foreign Policy, Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca; London: Cornell University Press, 1993.

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

HOLSTI, Ole. The Belief System and National Images: A Case Study. In: ROSENAU, James N. (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Free Press, 1969, p. 543-550.

JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

LAFER, Celso. *O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: Perspectiva. 1984.

LEGRO, Jeffrey. Culture and Preference in the International Cooperation Two-Step. *American Political Science Review*, v. 90, n. 1, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.

MAGNOLI, Demétrio. *O mundo contemporâneo – Relações Internacionais*: 1945--2000. São Paulo: Moderna, 1996.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen V.; ROSENDORF, B. Peter. Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints in Trade Liberalization. *Journal of Conflict Resolution*, v. 41, n. 1, p. 147-117-146, 1997.

MORIN, Jean-Frederic; PAQUIN, Jonathan. *Foreign Policy Analysis*: A Toolbox. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

NETO, Hélio Franchini. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, dez. 2005. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000200007.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PAHRE, R. Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union. *Journal of Conflict Resolution*, v. 41, n. 1, p. 147-174, 1997.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: EVANS, Peter *et al*. *Double-Edge Diplomacy*: An Interactive Approach. Berkeley: University of California Press, 1988.

QUEIROZ, Fábio Albergaria. *Meio Ambiente e Comércio Internacional*. 2. ed. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: DIFEL, 1967.

ROHRLICH, Paul Egon. Economic Culture and Foreign Policy: The Cognitive Analysis of Economic Policy Making. *International Organizations*, v. 41, n. 1, 1987.

RUSSELL, R. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". In: RUSSELL, Roberto (org.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990. p. 255-274.

SCHUTZ, A. Common-Sense and Scientific Interpretation of Human Action. In: *Collected Papers I*: The Problem of Social Reality. The Hague: Martinus Nijhoff, 1967.

SILVA, Alexandra de Mello. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos Históricos*, v. 8, n. 15, 1995, p. 1-38.

SNYDER, Glenn H.; DIESING, Paul. *Conflict among Nations*: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises. Princeton: Princeton University Press, 1977.

SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Foreign Policy Decision Making*: An Approach to the Study of International Politics. New York: Free Press, 1962.

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

VERTZBERGER, Yaacov. *The World in Their Minds*: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making. Stanford: Stanford University Press, 1990, p. 342-348.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática*: uma análise sobre formulação de política exterior. São Paulo: Alfa-Omega/Edusp, 1995.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. *International Security*, v. 20, n. 1, 1995, p. 71-81.

WILHELMY, Manfred. *Política Internacional*: enfoques y realidades. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.