

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA**  
**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**VERSÃO PRELIMINAR DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADO POR**

**RONALDO GUIMARÃES GUERALDI**

**TÍTULO**

**A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE PODER BRANDO (*SOFT POWER*) NA  
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

**PROFESSORA ORIENTADORA ACADÊMICA**

**ANA LÚCIA GUEDES**

**VERSÃO PRELIMINAR ACEITA, DE ACORDO COM O PROJETO APROVADO EM :**

**DATA DA ACEITAÇÃO:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

*ASSINATURA DA PROFESSORA ORIENTADORA ACADÊMICA*

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	3
Capítulo 1 INTRODUÇÃO	4
1.1 Contextualização do tema	4
1.2 Tema, Pergunta e Objetivo	7
1.3 Delimitação do estudo	9
1.4 Relevância do estudo	10
1.4.1 Relevância da política externa no âmbito das Relações Internacionais	16
1.4.2 Relevância da política externa no âmbito da Administração Pública	21
Capítulo 2 REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1 Paradigmas das Relações Internacionais	28
2.2 Poder e hegemonia no sistema internacional	31
2.3 Autoridade e legitimidade do Estado	41
2.4 Inserção Internacional do Brasil	43
2.5 Agenda Internacional e Doméstica	55
2.6 Conceito de “Poder Brando”	65
2.6.1 Fontes de Poder Brando	73
2.6.2 O Poder Brando difundido pelo mundo	77
2.6.3 Fortalecimento do Poder Brando	79
2.6.4 Diplomacia Pública	81
2.6.5 Poder Brando e Política Externa	82
2.7 Critérios, Categorias e Códigos de Análise	84
Capítulo 3 METODOLOGIA	89
3.1 Tipo de pesquisa	89
3.2 Coleta de dados	91
3.2.1 Análise de conteúdo na produção acadêmica em administração pública	91
3.2.2 Análise de discurso	92
3.2.3 Análise de conteúdo na mídia internacional	94
3.3 Tratamento dos dados	97
3.4 Desenho de pesquisa	98
Capítulo 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	99
4.1 Resultados da análise de discurso da política externa brasileira	99
4.1.1 Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso	100
4.1.2 Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	104
4.1.3 Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer	108
4.1.4 Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim	111
4.1.5 Discurso do embaixador Osmar Vladimir Chofhi	114
4.1.6 Discurso do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães	115
4.1.7 Resumo do resultado da análise de discurso	118

4.2	Resultados da análise de conteúdo na mídia internacional	119
4.2.1	<i>The Economist</i>	120
4.2.2	<i>The New York Times</i>	125
4.2.3	<i>Le Monde</i>	132
4.2.4	Resumo das análises de conteúdo	141
4.3	Resumo dos resultados das análises de discurso e de conteúdo	142
Capítulo 5	CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	146
5.1	Conclusões	146
5.2	Sugestões para futuras pesquisas	152
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
	APÊNDICES	159
	Apêndice 1 – Critérios, categorias e códigos de análise em inglês	159
	Apêndice 2 – Critérios, categorias e códigos de análise em francês	160
	ANEXOS	161
	Anexo 1 - Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na ONU, em 2001	161
	Anexo 2 – Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na ONU, em 2004	165
	Anexo 3 – Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer em 2001	169
	Anexo 4 – Discurso do Secretário-geral do Itamaraty Osmar Chohfi, em 2002	174
	Anexo 5 – Textos para a análise de conteúdo da revista britânica <i>The Economist</i>	176
	Anexo 6 – Textos para a análise de conteúdo do jornal americano <i>New York Times</i>	186
	Anexo 7 – Textos para a análise de conteúdo do jornal francês <i>Le Monde</i>	193

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados dos levantamentos bibliográficos	12
Tabela 2 – Resultados do levantamento na RAP	12
Tabela 3 – Relação de autores e suas definições de poder	40
Tabela 4 – Definição de autoridade de Weber	41
Tabela 5 – Dimensões de poder	72
Tabela 6 – Os três tipos de poder	75
Tabela 7 – Critérios, categorias e códigos de análise	88
Tabela 8 – Total de artigos sobre o Brasil na <i>The Economist</i>	120
Tabela 9 – Análise de conteúdo no primeiro artigo da <i>The Economist</i>	121
Tabela 10 – Análise de conteúdo no segundo artigo da <i>The Economist</i>	122
Tabela 11 – Análise de conteúdo no terceiro artigo da <i>The Economist</i>	122
Tabela 12 – Análise de conteúdo no quarto artigo da <i>The Economist</i>	124
Tabela 13 – Análise de conteúdo no quinto artigo da <i>The Economist</i>	125
Tabela 14 – Resumo da análise de conteúdo na <i>The Economist</i>	125
Tabela 15 – Total de artigos sobre o Brasil no NYT	126
Tabela 16 – Brasil nas editorias do <i>New York Times</i>	126
Tabela 17 – Análise de conteúdo no primeiro artigo do <i>New York Times</i>	128
Tabela 18 – Análise de conteúdo no segundo artigo do <i>New York Times</i>	129
Tabela 19 – Análise de conteúdo no terceiro artigo do <i>New York Times</i>	130
Tabela 20 – Análise de conteúdo no quarto artigo do <i>New York Times</i>	131
Tabela 21 – Análise de conteúdo no quinto artigo do <i>New York Times</i>	131
Tabela 22 – Resumo da análise de conteúdo no <i>New York Times</i>	132
Tabela 23 – Artigos com Brasil no título no <i>Le Monde</i>	132
Tabela 24 – Palavras mais freqüentes nos textos do <i>Le Monde</i> sobre o Brasil	135
Tabela 25 – Análise de conteúdo no primeiro artigo do <i>Le Monde</i>	136
Tabela 26 – Análise de conteúdo no segundo artigo do <i>Le Monde</i>	137
Tabela 27 – Análise de conteúdo no terceiro artigo do <i>Le Monde</i>	138
Tabela 28 – Análise de conteúdo no quarto artigo do <i>Le Monde</i>	139
Tabela 29 – Análise de conteúdo no quinto artigo do <i>Le Monde</i>	140
Tabela 30 – Resumo da análise de conteúdo no <i>Le Monde</i>	140
Tabela 31 – Resumo da freqüência dos códigos na mídia internacional	142
Tabela 32 – Critérios, categorias e códigos de análise em inglês	159
Tabela 33 – Critérios, categorias e códigos de análise em francês	160

## Capítulo 1 - INTRODUÇÃO

Esse primeiro capítulo introdutório apresenta o tema e os objetivos a serem alcançados nesta pesquisa, assim como sua delimitação e relevância para o estudo da administração pública. A proposta do estudo é verificar, seguindo as perspectivas de administração pública e de relações internacionais, como o conceito teórico, chamado de “poder brando”, é aplicado à política externa brasileira. Uma justificativa para tal abordagem vai ser apresentada e detalhada a seguir.

### 1.1 Contextualização do tema

A ditadura militar que governou os brasileiros de 1964 a 1984 incentivou o *slogan* de que o Brasil é o país do futuro. Quarenta anos se passaram e esse “futuro” ainda não chegou. Um novo prazo de 40 anos foi estipulado com o estudo da Goldman Sachs sobre os BRICs<sup>1</sup>. A palavra é composta pelas iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, países que o banco americano de investimentos aposta que estarão entre as seis maiores economias do mundo em 2040, ao lado das duas maiores da atualidade: Estados Unidos e Japão. A palavra também sugere uma interpretação curiosa, pois BRIC significa tijolo em inglês, ou seja, a base da construção de um novo centro político, econômico e social do mundo. Essa perspectiva de crescimento dos quatro países foi corroborada no Fórum Econômico Mundial<sup>2</sup> em Davos, na Suíça, em janeiro de 2004. Como os países periféricos costumam valorizar conceitos e teorias estrangeiras<sup>3</sup> (como o Consenso de Washington<sup>4</sup>, na década de 1990), a probabilidade de o Brasil estar no centro de gravidade do mundo em 40 anos ganha peso. Apesar da aposta nos BRICs, o estudo da Goldman Sachs alerta para os problemas e obstáculos contemporâneos dos quatro países, em termos econômico, social ou político.

---

<sup>1</sup> <http://www.goldmansachs.com/insight/research/reports/99.pdf>, acesso em 12/12/2003

<sup>2</sup> Fórum Econômico Mundial ocorre anualmente, em janeiro, em Davos, na Suíça. A exceção foi em 2002, quando o evento foi realizado em Nova York, nos Estados Unidos, devido aos atentados terroristas ocorridos na cidade em 11/09/2001. O Evento reúne chefes-de-estado, ministros da área econômica e representantes do setor privado para discutir tendências e diretrizes da economia mundial.

<sup>3</sup> Ver Guimarães (2002).

<sup>4</sup> Consenso de Washington - trata-se de uma série de princípios, propostos pelos Estados Unidos, que deveriam guiar os países subdesenvolvidos em direção ao ajuste econômico-político do novo capitalismo global, como privatizações, controle das contas públicas, desregulamentação e abertura dos mercados internacionais. O principal argumento pró-reformas estruturais seria que elas passariam a dar suporte financeiro ao Estado, possibilitando o crescimento econômico e a equidade social. O termo foi cunhado por John Williamson, economista inglês radicado nos EUA, em 1989.

Afastando um pouco o foco de análise do contexto econômico é possível observar semelhanças de outras naturezas geopolíticas entre os quatro países, sendo esse âmbito que pretendo desenvolver nessa proposta de pesquisa.

A abordagem de análise selecionada é focada no conceito teórico de “poder brando”, cunhado pelo americano Joseph Nye no fim da década de 1980 e que ganhou fôlego e prestígio desde os atentados de 11 de setembro de 2001. O termo originalmente em inglês é *soft power* e já encontrei traduções dessa teoria como “poder suave” (revista Veja da editora Abril), com a qual discordo. Prefiro adotar o termo “poder brando” pois é dessa forma que se encontra no referencial teórico traduzido (Nye, 2002).

Nye foi escolhido recentemente diretor da Escola de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard, e compôs o conselho da secretaria de Defesa dos Estados Unidos na administração Clinton (1993-2000). Ele tem experiência tanto na vida acadêmica quanto na prática da administração pública e, em ambas atividades, esteve em centros de prestígio e excelência mundial, logo, seu conceito será considerado para fins de análise da inserção brasileira no contexto internacional contemporâneo. Nye ganhou notoriedade quando escreveu, em conjunto com outro teórico das Relações Internacionais, Robert Keohane, o livro *Power and Interdependence* (cuja tradução seria Poder e Interdependência). Em posterior análise da política externa dos Estados Unidos, no livro “O Paradoxo do Poder Americano”, Nye defende que a Casa Branca, apesar de ser uma superpotência, não pode governar o mundo seguindo uma postura isolacionista, visto que precisa cooptar países para baratear o custo de alianças. Ele defende o uso do que chamou de “poder brando” (caracterizado pelo uso de instrumentos dos âmbitos da cultura, ideologia e política), em detrimento ao “poder bruto” (dos âmbitos da economia e do uso ou ameaça de uso de força militar), buscando atrair a cooperação de outros países sem usar os recursos de ameaça bélica, como o *Big Stick*, ou a cenoura, uma espécie de suborno para convencer aliados, numa analogia ao legume usado para incentivar o movimento de animais de carga, como o burro. Ou seja, “poder brando” é a habilidade de alcançar objetivos por meio de influência em vez da coerção.

No caso do Brasil e diante de tantas críticas ao governo Lula, como a política macroeconômica de juros altos e as fraudes nos programas sociais como Bolsa-Família e Fome Zero, chama a atenção a atual política externa, que parece ter absorvido alguns conceitos do citado “poder brando”, o que pretendo explorar nessa

pesquisa. Por exemplo, a proposta de mudar a contabilidade do superávit primário excluindo investimento social dos gastos; a idéia de criar uma taxa sobre o comércio de armas para destinar a um fundo mundial de combate à pobreza; a criação do grupo dos principais países em desenvolvimento, o G-20; na liderança e mobilização dos países em desenvolvimento na última rodada de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC); e a campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU). Os reflexos são visíveis na mídia internacional, como as duas reportagens de destaque no *New York Times*<sup>5</sup> e a edição especial da revista *Time* que classifica Lula como uma das 100 personalidades mais influentes do mundo.

No entanto, quando se fala em política internacional e inserção internacional do Brasil, a primeira associação é frequentemente com o comércio exterior, uma área na qual o país participa com cerca de 1% do comércio internacional. Entretanto, há outras fontes de poder nas esferas política, militar, tecnológica, cultural e ideológica. A presente pesquisa se dispôs a investigar uma estratégia diferente do tradicional foco na esfera econômica para consolidar a inserção internacional do Brasil. Como o próprio Nye afirma, o conceito de “poder brando” surgiu como uma forma de ilustrar o tripé do poder dos Estados Unidos no fim da década de 1980: o militar, o econômico e o poder brando (Nye, 2004). Logo, seguindo tal raciocínio, pretendo explorar a viabilidade do poder brando para aprofundar a inserção internacional do Brasil, por formas distintas da militar ou da econômica. Nesse contexto vão ser explorados aspectos culturais, ideológicos, éticos e morais. Por mais estranho que possa parecer, a ética e a moral estão envolvidas nas questões de legitimidade no exercício do poder nas relações internacionais (Fonseca Jr., 2004). O ministro das relações exteriores, Celso Amorim, em uma entrevista exibida pela Globonews no dia 23 de setembro de 2004, para o repórter William Waack, disse que a inclusão do Brasil como integrante permanente do Conselho de Segurança da ONU vai aprofundar a inserção internacional do Brasil, entretanto, essa inserção e influência não se manifestam somente pela força da economia ou das armas, mas pela força moral. Amorim completou afirmando que o presidente Luís Inácio Lula da Silva tem essa força ética e moral, comprovada pela campanha que ele começou a favor da erradicação da fome no

---

<sup>5</sup> No dia 24/01/04, o *New York Times* publicou um editorial afirmando que o presidente americano George W. Bush deveria estreitar laços com Brasília para se aproximar da América Latina. No dia 27/06/04, o jornal publicou uma reportagem especial sobre o presidente Lula na revista dominical afirmando que ele é o último representante do idealismo socialista no mundo.

mundo, na ajuda humanitária ao Haiti e em episódios de auxílio aos vizinhos da América do Sul em momento de crise, como Bolívia e Venezuela.

Ao longo da pesquisa serão explorados conceitos de uma disciplina ainda pouco difundida no Brasil e exclusiva de um seleto grupo de pesquisadores: relações internacionais. A justificativa para tal decorre da escolha do objeto de estudo, a política externa brasileira, e pela novidade de abordá-la no âmbito da administração pública. As disciplinas de relações internacionais e administração são interdisciplinares.

## **1.2 Tema, Pergunta e Objetivo**

A escolha do tema dessa pesquisa atende aos critérios de originalidade, importância e viabilidade (Castro, 1977).

De acordo com Castro (1977), a importância do tema decorre do fato de o mesmo estar de alguma forma ligado a uma questão crucial que polariza ou afeta um segmento substancial da sociedade, ou quando o tema está ligado a uma questão teórica que merece atenção continuada da literatura especializada. Esse projeto sobre “poder brando” atende às duas definições. Como Weil (2001) mostrou, o âmbito internacional e a política externa de um país têm um enorme impacto na vida da população no cenário doméstico, mesmo que a população não tenha consciência disso. O outro fato corresponde à lacuna que existe em administração pública que explore o âmbito internacional, como mostra um levantamento apresentado nas tabelas 1 e 2 e em outro realizado por Pacheco (2003) em que a autora enquadra o tema internacional na categoria de “temas curiosos ou isolados”.

Seguindo a definição de Castro (1977), a originalidade de um tema corresponde à potencialidade dos resultados nos surpreenderem. Acredito que essa pesquisa se preste a esse papel. A pesquisa poderia ser dividida em duas partes cujo tópico principal seria “estratégia de ascensão hegemônica do Brasil”. Muitos acadêmicos que se dedicam a estudar hegemonias, como vai ser detalhado no referencial teórico, apontam alguns parâmetros para alcançar a hegemonia, entre elas o poderio econômico, militar, político, tecnológico e cultural. A estratégia coerente para o país aprofundar sua inserção internacional e atingir status de liderança hegemônica, mesmo que seja regional, passa por caminhos que não almejem, na primeira etapa, ascensão econômica e militar. A alternativa viável seria o fortalecimento do “poder



brando”, que acredito que já esteja sendo aplicado pela diplomacia brasileira, com a valorização de aspectos culturais, sociais e políticos.

A definição de viabilidade engloba conceitos mais tangíveis, dependendo dos recursos financeiros, de prazos, da disponibilidade potencial de informação e o estado de teorização a respeito. Como há pouco, ou quase nada, referente à política externa nas publicações de administração pública, vou buscar referências em outras áreas de conhecimento, tais como relações internacionais, sociologia e ciência política. Entretanto, o mais importante, é que a pesquisa pretende mostrar que essa miopia é uma falha do âmbito da administração pública brasileira, haja vista que nas escolas de administração pública espalhadas pelo mundo (principalmente Estados Unidos, Europa e Japão) o âmbito internacional não só é estudado, como é valorizado (Kamarck, 2004; Eckert, 2002; Borjas, 2002; Weil, 2001). Desta forma não chega a surpreender porque as grandes potências ditam as regras do sistema mundial, uma vez que tais governos entendem, se preocupam e estudam as instituições internacionais, suas estruturas e funcionamento.

### **1.2.1 Tema:** Poder brando na política externa brasileira

### **1.2.2 Pergunta:**

Como o conceito teórico de “poder brando” (i.e. poder de atração), de Joseph Nye, vem sendo aplicado na política externa brasileira e quais são as repercussões na mídia internacional?

### **1.2.3 Objetivo:**

Identificar se o conceito de “poder brando” (i.e poder de atração), de Joseph Nye, vem sendo aplicado na política externa brasileira e quais são as repercussões na mídia internacional.

### **1.3 Delimitação do estudo**

O estudo pretende identificar a aplicação do conceito teórico de “poder brando” na política externa brasileira. É um exercício teórico-empírico ambicioso e, para executá-lo, pretendo estudar o período envolvendo os dois últimos anos do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) e os dois primeiros do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2004). O conceito de “poder brando” tem sido explorado recentemente, portanto, não é necessário recuar muito no tempo para estudá-lo. Os dois primeiros anos do mandato do presidente Lula são suficientes para recolher informações acerca de substanciais mudanças na política externa brasileira.

Outra delimitação da pesquisa decorre do foco no âmbito político e relegando os aspectos econômicos a um segundo plano na análise do tema. O fator econômico não será analisado como incentivador, mas como resultante da modificação de outras variáveis no âmbito político. Ou seja, enxergar a economia como consequência da utilização do “poder brando” e não como causa.

As variáveis analisadas vão ser basicamente os fatores políticos que promovam a inserção internacional do país, privilegiando questões culturais e iniciativas que atraiam aliados ao Brasil na esfera internacional. Questões macroeconômicas de âmbito doméstico, como políticas cambiais, taxas de juros e políticas tributárias não vão ser consideradas nessa pesquisa.

Essa delimitação é fruto do próprio conceito de “poder brando” cunhado por Nye (1991). Como vai ser detalhado mais adiante nessa pesquisa, o “poder brando” foi ilustrado como a terceira vertente do tripé da hegemonia americana: o poder militar, o poder econômico (chamados de “poder bruto”) e o “poder brando”.

### **1.4 Relevância do estudo**

A investigação sobre a aplicação do conceito de “poder brando” é relevante pelo uso feito, no discurso e na prática, pela potência hegemônica nos mandatos do presidente americano Bill Clinton (1993-2000), o que resultou na recuperação da economia e na liderança dos Estados Unidos na década de 1990 (Gilpin, 2004; Ramonet, 2003; Stiglitz, 2003; Halliday, 2001). Como citado na introdução, o conceito

teórico isoladamente já mereceria estudo. A originalidade decorre de sua análise em termos de aplicação na política externa brasileira.

Morgenthau (2003)<sup>6</sup>, considerado um ícone do realismo em Relações Internacionais, afirmou que sua teoria é aplicável a todos os estados nacionais, entretanto, ele se concentra no mais poderoso de todos, os Estados Unidos, argumentando que só as grandes potências determinam o caráter da política internacional, em qualquer período da história. O francês Aron (2002)<sup>7</sup>, um dos mais influentes acadêmicos de Relações Internacionais de nacionalidade fora do eixo anglo-americano, também concentra a análise sobre o problema teórico da formação da agenda internacional no comportamento político-diplomático das grandes potências. Para Aron, a ambição desses países consiste em modelar a conjuntura internacional, enquanto os demais Estados Nacionais procuram ajustar-se a ela, ou seja, as questões internacionais são suscitadas de acordo com os objetivos específicos das grandes potências devido a sua capacidade de mobilizar recursos, de ameaçar e persuadir os demais atores.

Tais argumentos vão de encontro à teoria de “poder brando” de Nye (1991). Samuel Huntington, que também trabalha na Escola de Governo John F. Kennedy, em Harvard, questionou sutilmente o conceito de “poder brando” ao afirmar, no livro *Choque de Civilizações* (2001)<sup>8</sup>, que o “poder brando” só seria viável depois que o estado em questão tivesse conquistado o “poder bruto”. Num diálogo implícito, Nye responde no livro “O Paradoxo do Poder Americano” (2002) citando Austrália e Canadá como exemplos de eficaz utilização do “poder brando”, aumentando o poder relativo desses países devido à escassez de “poder bruto”. Fred Halliday (2001) afirma que os “impérios modernos” têm o poder distribuído em três pilares: a força militar (constituída de força econômica e coesão política), a influência cultural e a disseminação ideológica. Halliday reconhece as fontes de poder brando, como a mídia, o cinema, a música pop e a língua inglesa, mas defende que para exercer tal poder, o Estado precisa desenvolver antes força econômica e, conseqüentemente, militar. Esse é um dilema que a presente pesquisa pretende problematizar: o Brasil pode usar poder brando sem possuir o poder bruto?

---

<sup>6</sup> Inicialmente o livro *Politics Among Nations* foi publicado em 1948. Adoto na bibliografia a tradução de 2003 publicada pela editora UnB.

<sup>7</sup> Inicialmente o livro *Paix et Guerre entre les Nations* foi publicado em 1962. Adoto na bibliografia a tradução de 2002 publicada pela editora UnB.

<sup>8</sup> Inicialmente o livro *Clash of Civilizations* foi publicado em 1996. Adoto na bibliografia a tradução de 2001 publicada pela editora Objetiva.

Como demonstrado, a discussão sobre a natureza do poder é parte do debate corrente em relações internacionais (RI) e seria suficiente para justificar o presente estudo. Entretanto, proponho expandir o escopo da pesquisa identificando estratégias de inserção internacional brasileira por meio do uso do “poder brando” e suas repercussões na mídia internacional, como será desenvolvido a seguir no item 1.4.1.

A pesquisa também pretende preencher uma lacuna existente no estudo da administração pública no Brasil ao abordar o âmbito internacional, ou seja, a política externa de um país. Isso se deve à baixa frequência com que o âmbito internacional é abordado nos estudos focados no Estado e governo brasileiro, como será apresentado a seguir no item 1.4.2.

Com base em um levantamento realizado nas dissertações de mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV), no período de 2000 a 2004, constatei que pesquisas com referência a aspectos internacionais são raras. Na Revista de Administração Pública (RAP), editada pela Ebape/FGV, no mesmo período, o número de referências a aspectos internacionais é ainda menor, apesar do crescente interesse pela questão internacional no âmbito privado da Administração no Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração (EnAnpad). Em 2001, a EnAnpad criou uma nova área para abrigar Gestão Internacional. No entanto, a área de administração pública não apresenta artigos sobre o âmbito internacional e a política externa.

A tabela 1, a seguir, apresenta o resumo do levantamento, cuja metodologia de análise de conteúdo vai ser explicada no item 3.2.3. Cabe destacar, que os números correspondem a uma fração, assim, o numerador representa os trabalhos com alguma referência ao âmbito internacional no título e o denominador o total de trabalhos apresentados por área naquele evento. O mesmo critério se aplica às dissertações defendidas no período por linha de pesquisa.

**Tabela 1 – Resultados dos Levantamentos Bibliográficos**

	2000	2001	2002	2003	2004	Total
<b>EnANPAD</b>	3 / 41	3 / 58	4 / 65	11 / 70	8 / 85	<b>29 / 319</b>
Administração Pública (*)	3 / 41	-	-	-	-	3 / 41
Gestão Pública e Governança	-	1 / 34	2 / 38	6 / 32	3 / 45	12 / 149
Políticas Públicas	-	2 / 24	2 / 27	5 / 38	5 / 40	14 / 129
<b>Ebape/mestrado acadêmico em Administração Pública</b>	6 / 50	7 / 49	2 / 35	4 / 38	3 / 15 (**)	<b>22 / 187</b>
Organização e Gerência	2 / 20	1 / 11	00 / 11	00 / 15	-	3 / 60
Políticas e Estratégias	4 / 22	4 / 26	1 / 14	1 / 15	-	10 / 77
Tecnologias de Gestão	00 / 08	2 / 12	1 / 10	3 / 08	-	6 / 38

Fonte: Anais do EnANPAD e EBAPE/FGV.

Nota: (\*) cabe notar que a área de Administração Pública foi desmembrada em Políticas e Gestão no ano de 2001.

(\*\*) as dissertações referentes ao ano de 2004 não foram atualizadas na internet até 30 de março de 2005. Os dados foram coletados na coordenação do mestrado sem divisão por linha de pesquisa.

A tabela 2, a seguir, apresenta os resultados do levantamento na RAP. Cabe notar que a revista tem periodicidade bimestral e que o total de artigos analisados em cada ano, correspondente às seis edições, é apresentado na última coluna de cada linha da tabela. O total de artigos, com referência a temas ou aspectos internacionais no título, corresponde a 8,2% dos artigos no período, ou seja, 25 em 305 totais:

**Tabela 2 – Resultados do Levantamento na RAP**

	Edição 1	Edição 2	Edição 3	Edição 4	Edição 5	Edição 6	Total
<b>2000</b>	1 / 15	0 / 12	1 / 11	2 / 14	0 / 14	0 / 14	4 / 80
<b>2001</b>	1 / 10	2 / 12	2 / 12	1 / 10	1 / 9	0 / 12	7 / 65
<b>2002</b>	2 / 10	1 / 9	1 / 8	0 / 8	1 / 7	0 / 7	5 / 49
<b>2003</b>	1 / 7	0 / 17	2 / 11	0 / 10	2 / 7	0 / 9	5 / 61
<b>2004</b>	0 / 9	0 / 8	1 / 6	0 / 7	30 / 10	0 / 10	4 / 50
<b>Total</b>							25 / 305

Cabe ressaltar que em 2004, dois artigos na área de Políticas Públicas do EnAnpad trataram do tema de política externa. Cassano (2004) tratou da postura de alinhamento e autonomia da política externa brasileira e sua influência na captação de recursos externos e provedor de desenvolvimento econômico e Guedes (2004) destacou a inserção do Brasil no contexto internacional contemporâneo com a recuperação do papel de governança do Estado. Guedes sugere a adoção do modelo da diplomacia triangular, envolvendo negociações entre governo e empresas, e a

internacionalização de empresas brasileiras pelo governo como estratégia de desenvolvimento. Com exceção desses dois artigos, nenhum outro aborda especificamente o papel da política externa como fator relevante da gestão pública.

Um estudo realizado por Pacheco (2003) chega a uma conclusão semelhante. A proposta dela era analisar a recente produção brasileira na área de pesquisa em administração pública, utilizando como base os artigos publicados entre 1995 e 2002 nas revistas especializadas RAP e RAE (Revista de Administração de Empresas), além dos trabalhos apresentados durante os EnAnpads. Os resultados da autora confirmam a grande lacuna existente sobre temas internacionais na área de administração pública. Pacheco dividiu os trabalhos encontrados em categorias e aqueles com referência ao âmbito internacional foram incluídos em “temas curiosos ou isolados”, como um artigo sobre “o feudo japonês do século XIII” e outro sobre “ética e o regime eleitoral no Chile”.

Pacheco (2003) aponta também a fragilidade do caráter propositivo da produção em administração pública, que pode ser considerado inerente à área de administração pública devido à natureza do objeto de estudo, essencialmente aplicado. Além disso, a autora reconhece as tendências de pesquisadores se auto-referirem e à adoção acrítica de teorias desenvolvidas em outras disciplinas.

Com relação ao foco da presente pesquisa, a aplicação do “poder brando” na política externa brasileira, reconheço argumentos da autora que, a princípio, contribuiriam para a fragilidade da área de pesquisa em administração pública. Entretanto, a presente pesquisa ajuda a romper tal barreira, contribuindo para a melhoria da qualidade dos trabalhos realizados na área, porque vai corroborar a teoria elaborada no exterior com a análise de especialistas brasileiros em administração pública e relações internacionais, ou seja, não vai ser uma transição acrítica.

Pacheco apresenta um diagnóstico “sombrio” de outros autores (Souza, 1998; Machado-da-Silva, Ambroni e Cunha, 1989) que identificam a fragilidade dos trabalhos na área de administração pública. Entre os motivos citados estão: (1) a ocorrência de baixa utilização da literatura estrangeira mais recente e (2) a prevalência de produção acadêmica mais prescritiva do que analítica, mais dirigida para questões práticas do que para o desenvolvimento teórico-empírico da disciplina.

Sob tais aspectos, o foco do presente projeto no conceito de “poder brando” se destaca, haja vista que é um referencial teórico estrangeiro extremamente recente, cujo último livro de Nye sobre o tema foi lançado em 2004. O conceito de “poder brando”

é extremamente analítico, fruto de estudo da política externa dos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e até mesmo do Brasil. O conceito teórico de “poder brando” poderia até ser identificado como um “tema da moda”, para usar a terminologia de Pacheco, mas não será investigado de forma acrítica, visto que o projeto prevê pesquisa empírica. Outro fator relevante do “poder brando” é que ele foi desenvolvido na escola de governo da universidade de Harvard, nos Estados Unidos, o que, de acordo com o argumento apresentado por Pacheco (2003) pode ser uma vantagem porque escapa da preponderância de uma matriz única da escolha racional e suas derivações como exclusivo referencial teórico da administração pública.

Aqui faço um paralelo entre administração pública e relações internacionais, cujos paradigmas e conceitos pretendo utilizar na pesquisa. A partir da análise do artigo de Pacheco, acredito que ambas as áreas de conhecimento padecem do mesmo mal. Tanto administração pública quanto relações internacionais se proclamam independentes, como um campo de pesquisa autônomo, sem que sejam reconhecidas como tais. Conforme a proposta de Pacheco (2003), administração pública deveria se comunicar de forma mais direta e ostensiva com a ciência política, o que legitima a utilização de teorias e paradigmas de relações internacionais no âmbito da administração pública. Uma crítica de Pacheco é a apropriação acrítica de termos da ciência política e da economia, por exemplo, pela administração pública sem uma validação de seus pares. Por isso a autora propõe que artigos de administração pública transitem mais nos fóruns de ciência política.

Pacheco (2003) afirma a tendência brasileira de seguir o comportamento da academia americana em que se isola a área de administração. Nos Estados Unidos, a área da administração pode até estar isolada de outros campos de conhecimento, entretanto, os âmbitos internacional e de política pública estão localizados e são estudados no mesmo departamento nas principais universidades americanas, como por exemplo: a Escola de Governo John F. Kennedy, da universidade de Harvard<sup>9</sup>; a Escola Goldman de Políticas Públicas da universidade de Berkeley, na Califórnia<sup>10</sup>; e a Escola Woodrow Wilson de Assuntos Públicos e Internacionais, na universidade de Princeton<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> <<http://www.ksg.harvard.edu/main/programs.htm>> Acesso em 19 de agosto de 2004.

<sup>10</sup> <<http://www.socrates.berkeley.edu/~gspp/programs/programs.htm>> Acesso em 19 de agosto de 2004.

<sup>11</sup> <<http://www.wws.princeton.edu>> Acesso em 19 de agosto de 2004.

Bingham e Bolwen (1994) traçaram um perfil da academia de administração pública americana analisando 50 anos de publicações da *Public Administration Review*. Eles classificaram os artigos em 14 categorias de análise e esperavam refletir a preocupação da academia americana de administração pública com a frequência dos artigos nas categorias estabelecidas. A categoria “ética”, por exemplo, surgiu na década de 1970 depois dos escândalos políticos de Watergate.

Ao longo do período, três categorias dominaram 60% dos artigos: comportamento governamental e organizacional, *public management* e recursos humanos. Curiosamente, não há uma categoria específica que trata do âmbito internacional. Isso indica que a área de administração pública nos Estados Unidos não trata do âmbito internacional, ou da política externa, assim como no Brasil, apesar de as escolas americanas de políticas públicas estudarem o impacto do âmbito externo na administração pública e vice-versa (Allison, 1999). De acordo com as categorias descritas por Bingham e Bowen (1994), a que abordaria o internacional seria a categoria de análise de políticas públicas, que estuda as vantagens e desvantagens das políticas públicas em geral. Essa categoria também existe na área de administração pública no Brasil, como consta nas áreas temáticas do EnAnpad. Entretanto, são poucos os artigos que fazem referência ao âmbito internacional, como mostra os resultados do levantamento da tabela 1.

Um dos argumentos de Pacheco (2003) para a fragilidade da administração pública no Brasil é o fato de a comunidade de pesquisadores ser pequena, correndo o risco de se isolar, ser auto-referida e de identidade difusa. Outras causas são o uso excessivo de estudo de caso, a tendência à generalização, sem rigor metodológico, o que leva à uma crítica de postura normativa e acientífica. Desta forma, o presente estudo promove a seguir uma ruptura no isolamento da disciplina de administração pública ao destacar a relevância da política externa e promover o diálogo da área com relações internacionais.

#### **1.4.1 Relevância da política externa no âmbito das Relações Internacionais**

Conhecer o estrangeiro, ou o ‘inimigo em potencial’, é uma regra antiga, que data de mais de dois mil anos com os escritos do general chinês Sun Tzu (Clavell, 2002). Muitos estudiosos das áreas funcionais de administração chamam a atenção



para a relevância de conhecer o ambiente externo, mas a área de administração pública parece não considerar o contexto internacional como parte do ambiente externo.

De fato, a discussão acerca da política externa dos países e do cenário internacional ficou, durante muito tempo, restrito ao âmbito da diplomacia e dos diplomatas. No início da década de vinte, depois da Primeira Guerra Mundial, essa área do conhecimento, sob o rótulo de relações internacionais, passou a ser lecionada em universidades britânicas (Sarfati, 2005; Halliday, 1999), numa tentativa de estimular estudos acadêmicos que pudessem compreender as causas e evitar a ocorrência de novas guerras. Naturalmente, essa área do conhecimento interdisciplinar começou a ser desenvolvida na Inglaterra e nos Estados Unidos (EUA), pois representava os interesses hegemônicos do Império Britânico no século XIX e as aspirações de poder dos EUA no século XX, respectivamente.

No Brasil, os cursos de pós-graduação em Relações Internacionais surgiram no fim da década de 1980 com cursos de mestrado (ver Myamoto, 1999 e Hertz, 2002). Os recentes programas de doutorado ainda não formaram as primeiras turmas, apesar de o Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e o Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília serem referências nacionais, com projeção internacional na área.

Desta forma, as investigações do âmbito internacional permanecem restritas a um pequeno grupo de pesquisadores. Em paralelo, o excessivo enfoque da mídia na divulgação acerca dos recentes recordes de arrecadação com o superávit da balança comercial ajuda a legitimar o mito de que a política externa de um país se resume em estratégias de negócios, como redução de barreiras alfandegárias, discussões sobre acordos comerciais bilaterais e construção de áreas de livre comércio. Entretanto, a política externa não se resume à economia, envolvendo também fatores militares, tecnológicos, científicos, culturais, ideológicos e jurídicos entre outros. De fato, política externa é apenas uma das formas mais limitadas de a política internacional de um país se manifestar e ampliar sua inserção no sistema mundial, por meio da formação da agenda diplomática, por exemplo. Para o diplomata José Guilherme Merquior (1993), a política internacional equivaleria ao somatório das políticas externas. Na análise de outro diplomata, Georges Lamazière, a política externa teria maior afinidade com a diplomacia bilateral, que trata da conjuntura e das ações a que procede ao país para se aproximar deste ou daquele parceiro, ou para opor-se a um competidor em função de seus interesses mais concretos.

Por outro lado, a política internacional tem maior identificação com a diplomacia multilateral, em referência à visão do mundo e das regras que devem regê-lo e que, portanto, adquire características de maior durabilidade (Lamazière, 1998:140). Singer (1969) ao tentar promover uma moldura de análise ao que chamou de “anarquia epistemológica” das relações internacionais, sugeriu três níveis de estudo na área: o individual, o estatal (ou dos “subsistemas nacionais”) e o global (ou do sistema internacional) (Lopes e Vellozo Jr, 2004:330). É possível traçar um paralelo entre a política internacional e o sistema internacional e entre a política externa e os subsistemas nacionais. Ou seja, a política externa corresponde ao nível estatal de Singer e a política internacional, ao nível global. Em suma, política internacional do Brasil é a norma de conduta brasileira no âmbito do sistema internacional, cujos objetivos envolvem a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o poder nacional (Lopes e Velloso Jr, 2004).

No contexto da Guerra Fria, força militar, tecnologia nuclear e política externa eram inseridos no âmbito denominado de *high politics*. A economia, o direito internacional e os aspectos culturais estavam num plano secundário, chamado de *low politics*. Esse cenário começou a se modificar lentamente a partir da década de 1970 e foi consolidada com o fim da União Soviética, quando a economia foi “promovida” para o âmbito de *high politics*. Entretanto, a política externa causa impactos na política doméstica e vice-versa (ver Allison, 1981).

Tal influência também se reflete no Brasil, com o uso da política externa para alterar sua inserção internacional e, conseqüentemente, conseguir benefícios para sua população. Paulo Vinentini (2003) mostra o desenvolvimento da política externa brasileira desde a era Vargas até o início do mandato de Luís Inácio Lula da Silva. Segundo o autor, durante quatro séculos, a inserção internacional do Brasil processou-se por meio das potências européias, primeiro Portugal e depois pela Inglaterra. Na passagem do século XIX para o XX, contudo, os esforços da diplomacia política e econômica do Brasil foram direcionados para os Estados Unidos.

Desde o início dos anos 1960, na esteira do desenvolvimento industrial, a política externa brasileira buscou novos espaços, por meio da mundialização e da multilateralização. Na primeira metade do século XX, a inserção do Brasil estava focada no contexto hemisférico por meio do estreitamento dos laços com os Estados Unidos objetivando a condição de aliado privilegiado. Durante a Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas buscou a “autonomia na dependência” e utilizou a

diplomacia pendular entre Washington e Berlim como instrumento de barganha em defesa dos interesses brasileiros. Jânio Quadros e João Goulart promoveram a Política Externa Independente (PEI), que buscava questionar o *status quo* mundial e negociar uma nova forma de inserção internacional do país, ou seja, nas palavras de Vizentini (2003), renegociar o perfil de sua dependência.

Os governos militares também se preocuparam com a política internacional e buscaram uma maior inserção internacional do Brasil por meio de acordos de cooperação tecnológico-militar nuclear, aprofundando relações comerciais com países socialistas, estreitando o relacionamento com outros pólos capitalistas, como Japão e Europa ocidental, promovendo convênios culturais, tecnológicos e comerciais com país sul-americanos, centro-americanos, africanos e árabes.

O presidente Costa e Silva promoveu a “diplomacia da prosperidade”, privilegiando o desenvolvimento e a soberania nacional, quando o Brasil liderou o grupo dos 77, que representava o movimento dos países do Terceiro Mundo, uma espécie de versão econômica dos países Não-Alinhados, que não pretendiam se sujeitar à esfera de influência capitalista, dos Estados Unidos, ou socialista, da União Soviética.

Médici exerceu a “diplomacia do interesse nacional” e estreitou laços com os Estados Unidos em busca de financiamento para a construção de uma indústria armamentista brasileira. O fortalecimento militar estava em consonância com o ideal de Brasil potência, assim como o período do milagre econômico, quando o país cresceu em média 10% ao ano, de 1970 a 1973.

Com a crise do petróleo e o fim do milagre econômico, Geisel promoveu o “pragmatismo responsável e ecumênico” na política externa brasileira, quando houve uma aproximação dos países exportadores de petróleo na África e Oriente Médio, com acordos visando o desenvolvimento tecnológico e industrial-militar. Também houve nesse período acordos estratégicos com China e leste europeu quando, de acordo com Vizentini (2003), ocorreu o período de maior protagonismo e autonomia do Brasil no cenário internacional.

A atual administração do presidente Lula está concentrando esforços na política externa que, a princípio, tem demonstrado resultados mais positivos do que a política doméstica. Iniciativas como a proposta de mudar a contabilidade do superávit primário excluindo investimento em infra-estrutura dos gastos; a idéia de criar uma taxa sobre o comércio de armas para destinar a um fundo mundial de combate à

pobreza; a criação do G-20 (os grupos dos principais países em desenvolvimento); a liderança e mobilização dos países em desenvolvimento na última rodada de negociações da Organização Mundial do Comércio; a participação do presidente do Superior Tribunal Eleitoral, Sepúlveda Pertence, como observador internacional das eleições para a Autoridade Nacional Palestina (em janeiro de 2005); a criação do grupo “Amigos da Venezuela” e o envio de funcionários da Petrobrás para ajudar na atividade petrolífera do país durante a greve geral que tentou derrubar o presidente Hugo Chavez; a intermediação para solucionar a tensão diplomática entre Colômbia e Venezuela desencadeada pela prisão de um líder, em janeiro de 2005, das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em Caracas; a doação de bilhões de dólares para ajudar a Bolívia depois das manifestações que culminaram na queda do presidente Sanchez de Losada (em outubro de 2003); a liderança das tropas de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti e a campanha mais agressiva por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU têm repercutido constantemente na mídia internacional.

No dia 24 de janeiro de 2004, o jornal americano *The New York Times* publicou um editorial afirmando que o presidente americano George W. Bush deveria estreitar laços com Brasília para se aproximar da América Latina e, no dia 27 de junho de 2004, publicou uma reportagem especial, sobre o presidente Lula, na revista dominical afirmando que ele é o último representante do idealismo socialista no mundo.

Uma edição especial da revista *Time*, publicada no dia 19 de abril de 2004, classificou Lula como uma das cem personalidades mais influentes do mundo e o editorial do jornal britânico *Financial Times* destacou o estratégico estreitamento de relações entre as duas maiores economias em desenvolvimento do mundo, durante a visita, em junho de 2004, de Lula à China. A política externa do governo Lula também estabeleceu convênios culturais (com países da América Latina e África) e tecnológicos (com China e Ucrânia, por exemplo), expandindo a abordagem multilateral da atual diplomacia brasileira, reforçando sua liderança na América do Sul e fortalecendo sua posição como porta-voz dos países em desenvolvimento do hemisfério sul.

Abdenur (1997) afirma que inúmeros fatores conjunturais podem contribuir para influenciar as análises sobre o peso específico de um país: prestígio pessoal de seus líderes, momento econômico, situação política, competência da atuação

diplomática, entre outros. Para ele, os aspectos mais permanentes da presença externa brasileira são credibilidade política, expressão econômica, atração cultural, massa territorial e demográfica.

Na obra “Quinhentos Anos de Periferia”, Guimarães (2002) detalha as estratégias de política externa que os países, da chamada “estrutura hegemônica”, usaram para proporcionar benefícios de concentração de poder, seja no âmbito econômico, político, militar, tecnológico, cultural e ideológico. Uma dessas estratégias é a formação de elites, onde Estados centrais promovem programas de difusão cultural, de bolsas de estudo, de pesquisadores visitantes, de visitas de personalidades políticas e de formadores de opinião para promover a formação de uma elite nos países periféricos, que formam quadros simpáticos e admiradores das estruturas hegemônicas. Indivíduos que participam de tais programas desenvolvem sentimentos de simpatia em relação ao estilo de vida, ao modo de ver o mundo e as relações entre aquelas estruturas e a periferia, se tornando elementos de grande importância estratégica de preservação das estruturas hegemônicas de poder na medida em que vêm a ocupar posições de destaque na vida pública e privada dos países periféricos.

Borjas (2002) lembra que logo depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o presidente americano George W. Bush quis suspender o programa de bolsas acadêmicas para estudantes estrangeiros nos EUA. Logo foi desaconselhado pelas próprias universidades porque iria representar um duro golpe num dos principais produtos de exportação dos americanos, seus ex-alunos que se transformaram em líderes políticos, como o ex-primeiro-ministro israelense Ehud Barak, e os ex-presidentes do México, Carlos Salinas, e do Paquistão, Benazir Bhutto. Nye (2004) aponta esse fator de atração, o “poder brando” que é foco desse estudo, como um dos mais importantes poderes de influência da cultura americana, que dá legitimidade às diversas ações da política externa dos EUA. Nye (2004) alerta que ignorar tais valores, como democracia e liberdades individuais, pode comprometer a eficiência da política externa do país e levar ao seu isolacionismo.

Guimarães (2002) enfatiza o erro das universidades latino-americanas de não desenvolverem centros de pesquisas sobre seus vizinhos e estarem, assim, sujeitos às avaliações e estudos dos países do centro hegemônico, que ditam regras, tradições e diretrizes sobre países próximos. Ou seja, países periféricos fronteiriços acabam por se doutrinar sobre seus vizinhos em aspectos culturais, econômicos e geopolíticos sob o olhar de países hegemônicos. A maioria das universidades americanas tem um

departamento de estudos para a América Latina e outras culturas, como a francesa, a chinesa e a árabe. Na Europa a tendência se repete. Entretanto, no Brasil não há um centro específico sobre estudos da Argentina, por exemplo. Para Guimarães (2002), esse é um erro estratégico que mostra a vulnerabilidade das políticas externas dos países periféricos.

#### **1.4.2 Relevância da política externa no âmbito da Administração Pública**

Chega a ser incompreensível imaginar o âmbito internacional e, mais especificamente a política externa, separado da administração pública. Historicamente, o Estado surgiu para controlar, principalmente, as relações internacionais entre governos. O Estado Nacional foi criado em 1648, na Paz de Westfália, determinando a soberania e a autonomia de gerência dentro do seu território (Sarfati, 2005). Ou seja, impedindo que Estados Nacionais interferissem na política doméstica de outros países. A relevância do poder executivo com relação ao exterior já estava presente no raciocínio de Locke em 1690 (Chevallier, 1982), quando definiu como poder confederativo aquele, normalmente vinculado ao executivo, que se responsabiliza pelas questões exteriores, como tratados, paz e guerra.

A questão do exterior e de política externa era determinada pela geopolítica e por determinismos geográficos, ou seja, o país tem o limite de suas fronteiras e sua preocupação maior era com seus vizinhos, a ameaça mais próxima. Entretanto, tais teorias, como as de Friedrich Ratzel e Nicholas Spykman, por exemplo, que tiveram impacto nas políticas do império britânico e da Alemanha, em que pregavam agressiva expansão territorial e aumento substancial de colônias e domínios, não têm mais relevância nos dias de hoje. Antes, a premissa geopolítica era de que espaço territorial, recursos naturais e volume demográfico eram sinônimos de poder. Com o avanço tecnológico, tais paradigmas mudaram. Ramonet (2003) afirma que no contexto atual, as antigas fontes de poder não representam mais trunfos, pelo contrário, são onerosas desvantagens na era pós-industrial, na qual a nova riqueza está na capacidade intelectual, que promove o saber, a pesquisa e a habilidade de inovar, e não mais na produção de matérias-primas. Para ilustrar seu argumento, Ramonet aponta como Estados extensos, com grande população e ricos em recursos naturais que estão em posição de desvantagem na distribuição de poder, a Rússia, Índia, China, Brasil,

Indonésia, México e Nigéria. Os Estados Unidos constitui-se como exceção reconhecida pelo próprio Ramonet.

Na década de 1920, uma tendência, que ficou conhecida como “escola francesa” afirmou que a geografia é importante, mas pode ser moldada segundo os interesses e conveniências do homem. O maior expoente dessa escola foi Vidal de la Blanche, dando exemplo da construção de usinas e barragens hidroelétricas para esses fins. Outro francês, Alexis de Tocqueville, escreveu que os americanos lutaram contra obstáculos que a natureza lhes opunha para construir um extenso país (Miyamoto, 2004). Miyamoto (2004:88) também condena o determinismo geográfico afirmando que a geografia possibilita, mas não determina os destinos de uma nação. Para ele, a ação humana, bem como de suas instituições, e as políticas públicas é que, efetivamente, levam o Estado e a sociedade a ocuparem papel importante ou não, dependendo das prioridades adotadas e implementadas por seus dirigentes, projetando o país no quadro mundial.

Duroselle (2000) afirma que existem numerosos atos de política interna pura, sem nenhum aspecto exterior, e que a política interna pura é um fenômeno perfeitamente isolável. Entretanto, alerta que ao blindar o interno das influências do externo, o Estado faz vista grossa à dinâmica das forças interiores a um país que tão claramente incidem sobre a vida internacional.

Halliday (1999) propõe uma concepção do âmbito internacional que englobe as interações Estado/sociedade. O acadêmico britânico considera não somente o Estado, mas também atores não-estatais e forças transnacionais em sua teoria do “internacional” e afirma que o que é vivido e normalmente estudado como algo que aconteceu dentro de países, revela-se como parte de processos internacionais muito mais amplos de mudança política e econômica, ou seja, há interação do nacional e do internacional, dos âmbitos interno e externo (Halliday, 1999:18).

O ex-chanceler Celso Lafer (2002) acredita que essa discussão entre política interna e externa pode ser resumida na expressão: internaliza-se o mundo. Para ele, no mundo contemporâneo as diferenças entre política nacional e internacional se diluíram, o que engendrou novas realidades que têm colocado desafios inéditos aos atores que atuam na cena internacional, deles exigindo novas e criativas soluções. Lafer (2002) acredita que tal complexidade fez o ambiente internacional (interestatal) como unidade de análise se desmembrar em global, transnacional e subnacional.

Hagan (1995), especialista em análise da política externa, menciona vários autores que tratam da política doméstica como explicação para política externa, entre eles Putnam (1988), que chama essa situação de “jogo de dois níveis” (*two-level game*). Hagan (1995) trata da construção de coalizões relevantes para a determinação da política externa. No caso americano, o congresso tem que aprovar a entrada do país em guerras, a ratificação de tratados internacionais e a aprovação do orçamento, como os recursos destinados para o departamento de Defesa e de Estado (que corresponde ao ministério das Relações Exteriores do Brasil). A constituição brasileira prevê esse procedimento, sendo o mais comum à aprovação de orçamento e a ratificação de tratados internacionais. Essa questão é de extrema relevância porque o direito internacional garante que tratados internacionais se sobrepõem às constituições nacionais. É de estranhar que tanta relevância, como aspectos jurídicos que influenciam as normas internas de um país, passe despercebida pela academia nos estudos sobre administração pública.

Hagan (1995) sugere que a política externa deva ser ajustada para impor os menores custos domésticos possíveis e que os efeitos do processo político doméstico na política externa de um país devam ser analisados num contexto mais amplo da dinâmica internacional. A relevância do processo político interno define a diminuição ou aumento da propensão de o país assumir compromissos e riscos internacionais. Hagan (1995) analisa esse comportamento sob três perspectivas: (a) acomodação; (b) mobilização e legitimação; e (c) isolamento. Hagan (1995:134) afirma que pressões internas e o receio de serem encarados como regimes fracos no sistema internacional levaram as grandes potências a entrarem na Primeira Guerra Mundial. E que tanto Margareth Thatcher, da Grã-Bretanha, e Galtieri, da Argentina, queriam lutar pelas Ilhas Malvinas na esperança de que uma vitória militar no exterior pudesse reverter o declínio político que sofriam domesticamente.

Moon (1995) trata da legitimidade dos Estados do Terceiro Mundo, também chamados de periféricos, em busca da autoridade interna por meio da política externa. Moon (1995) critica a definição de Estado no paradigma realista (que vai ser explicado no item 2.1 do referencial teórico) e adota a abordagem estruturalista para apontar os diferentes objetivos de política externa dos países centrais e periféricos. Ilustrando tais argumentos, Moon (1995) afirma que países periféricos usam a política externa para atingir objetivos domésticos, como o acúmulo de capital, legitimidade de estado, estabilidade social e manutenção do governo, em detrimento dos objetivos do



paradigma realista das grandes potências, como poder militar, influência política e recursos econômicos (1995:198-199). Em alguns casos, a política externa permite que o Estado periférico se retrate como orgulho nacionalista, em que países menos desenvolvidos buscam autodeterminação, integração e até viabilidade doméstica enfatizando seu papel internacional. Tal política externa é construída de forma consensual, vista como legítima e com forte apelo ideológico, como ocorreu com o pan-africanismo, o apoio à causa Palestina e a oposição ao colonialismo e ao regime segregacionista sul-africano conhecido como apartheid (Moon, 1995:194).

O diplomata e acadêmico Gelson Fonseca Jr. (1998) acredita que a agenda diplomática tem uma importância crítica para o sucesso de uma negociação bilateral, ou multilateral, para um país como o Brasil. O que entra ou o que é excluído da agenda de discussão e de negociação é o indispensável passo prévio, definidor da latitude da defesa dos interesses de um país. Desta forma, a agenda vai operacionalizar o tema da legitimidade como o espaço de proposições o que, citando as palavras do ex-chanceler brasileiro San Tiago Dantas, representa um extraordinário reforço de poder em qualquer conflito de interesses que se possa apresentar.

Para Fonseca Jr. (1998), as brechas abertas pela Guerra Fria deram espaço para o argumento da legitimidade, de cunho racionalista, dos países não-hegemônicos. Por isso temas como autodeterminação e descolonização, autonomia diplomática (movimento dos não-alinhados), desarmamento nuclear, desenvolvimento e subdesenvolvimento e democratização dos processos decisórios internacionais foram inseridos na agenda diplomática multilateral. Entretanto, o próprio Fonseca Jr. (1998) acredita que a queda do muro de Berlim enfraqueceu a legitimidade pelas forças centrípetas da globalização. Tal contexto representa um desafio para diplomatas e acadêmicos de ciência política, relações internacionais e administração pública, haja vista que instrumentalizar com precisão os temas da agenda internacional representa um fator estratégico para o Estado.

A agenda internacional começa a ser pautada na agenda doméstica, por isso é relevante explorar como esse processo ocorre. Kingdon (2003) elaborou um exaustivo trabalho sobre a formação da agenda de políticas públicas, abrangendo os atores e fatores determinantes que moldam a influência exercida na pauta da agenda, suas alternativas e oportunidades. Para Kingdon (2003), o presidente, o *staff* presidencial e os articuladores políticos, formam o núcleo da organização governamental, considerado pelo autor como o principal jogador na formação do processo político e

da agenda pública. A academia, que comporta pesquisadores e consultores, representa um impacto ao longo prazo na formação da agenda, possuindo reconhecimento e prestígio junto ao governo. A atuação preponderante de acadêmicos está nas alternativas da agenda, corroborando ou refutando propostas em andamento da agenda. Os acadêmicos costumam freqüentar ambientes governamentais não só como observadores, mas com freqüência como gestores públicos contratados para acompanharem determinados projetos ou atuarem de forma incisiva em agendas de políticas públicas. Esse argumento legitima o presente estudo que tenta chamar a atenção para a escassez de estudos sobre política externa na academia de administração pública.

O processo de formação da agenda está circunscrito à esfera do Estado burocrático e à estrutura de oportunidades, mas não são dominadas por eles. O processo incorpora diversos atores, que compõem o governo (presidente, parlamentares, articuladores políticos e burocratas) e atores externos (grupos de interesse, academia, mídia e opinião pública). O principal ator na formulação de agendas é o presidente, entretanto ele não controla as alternativas, que correspondem às oportunidades de mudar a agenda (Kingdon, 2003). Há uma interação entre os atores para a formação da agenda e o que determina a intensidade da força do ator é o grau de informação, haja vista que ninguém controla o sistema informativo na totalidade.

Weil (2001) mostrou o enorme impacto que a questão sobre o internacional e a política externa de um país têm na vida da população no cenário doméstico, mesmo que os próprios cidadãos não tenham consciência disso. Weil (2001) desperta a atenção para a necessidade dos cidadãos de compreender como o desenvolvimento internacional afeta suas vidas, ou seja, as implicações da política externa de um país no âmbito doméstico. A população deve se conscientizar dessa importância de conhecer o exterior, e não somente o governo, porque a democracia depende da confiança e do apoio dos cidadãos e que falta de consenso popular pode paralisar uma política pública. Outro alerta de Weil (2001) é que o governo que não percebe as ligações com outros países perde oportunidades de capitalizar lucros e compromete a prosperidade que poderia derivar de tais ligações.

A referência ao trabalho de Weil (2001) se faz presente na relevância de pesquisa porque a autora atribuiu essa negligência com o internacional ao que chamou de “déficit de informação”. E para mudar essa tendência, Weil defende que a

conscientização do povo sobre a relevância do internacional é responsabilidade dos formadores de opinião pública, ou seja, o governo, os legisladores, a mídia e a academia. Esse argumento legitima minha escolha de explorar órgãos de imprensa internacionais e suas perspectivas sobre o Brasil, suas políticas, posturas e neles identificar o alcance do “poder brando” brasileiro. A presente pesquisa tentou analisar dois elementos desse tripé da formação da opinião pública: a imprensa internacional e os responsáveis pela política externa, os diplomatas. Por dificuldades de acesso, só a mídia internacional foi estudada. Além disso, a relevância que Weil (2001) dá ao papel da academia no processo de capitalização pelo país de suas vantagens e oportunidades no âmbito internacional corroboram a importância deste estudo em administração pública, haja vista a escassez de material produzido na área sobre o âmbito internacional, já argumentado nesta pesquisa.

Nye (2004) afirmou que a cultura, os valores e a formação da agenda das políticas doméstica e externa são fontes primordiais do que chamou de “poder brando”, que corresponde à habilidade de influenciar os outros a fazer o que você deseja pela atração em vez de coerção. O próprio Nye (2004:89) afirma que o Brasil tem “poder brando” em potencial para ser explorado por sua política externa, devido à atração despertada por sua vibrante cultura e promessa no futuro.

Para Abdenur (1997), há dados objetivos a serem considerados sobre a importância do Brasil no plano internacional. A riqueza e a diversidade da formação étnica e cultural do país são fatores que ampliam as oportunidades de interlocução internacional. A capacidade de diálogo com diferentes fatores é reforçada pelo fato de a realidade econômica e social brasileira exibir padrões de primeiro mundo e também de subdesenvolvimento. Para ele, o Brasil é um país identificado pelos valores da paz e cooperação internacional, com uma tradição de convivência pacífica com os vizinhos que encontra poucos paralelos no mundo. Há também o privilégio de se encontrar localizada numa região ausente de conflitos étnico-religiosos e com registros históricos de atuação diplomática marcada pela “inclusão”.

Abdenur (1997) acredita que o Brasil deve ter a política externa de sua dimensão e as dificuldades e desequilíbrios internos devem constituir incentivos a uma atuação externa mais firme, como forma de contribuir para a superação de tais dificuldades. Tal estratégia pode se viabilizar pela formação e exploração de oportunidades da agenda internacional, quando transforma temas caros aos países ricos (tais como meio ambiente, direitos humanos, crime internacional e terrorismo)

em temas associados à questão do desenvolvimento, por exemplo. Assim, a prioridade dos países desenvolvidos aos novos temas fornece, de forma indireta, o impulso político necessário ao tratamento dos temas do desenvolvimento.

Esse capítulo tratou de justificar a relevância do estudo da política externa do Brasil e seus reflexos no cenário doméstico. Também foi indicada a carência de estudos sobre o âmbito internacional na área de administração pública, apesar de a aplicação da política externa ter sido explorada por outras áreas de conhecimento e por gestores públicos no Brasil, como vai ser analisado em detalhes no capítulo seguinte.

## Capítulo 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o desenvolvimento do referencial teórico para melhor compreensão do foco da pesquisa. Este referencial envolve os principais paradigmas das relações internacionais, os conceitos de poder e hegemonia, autoridade e legitimidade, bem como a inserção internacional do Brasil, agenda internacional contemporânea e, finalmente o objeto de estudo da pesquisa, o conceito de “poder brando”.

### 2.1 Paradigmas das Relações Internacionais (RI)

Apresento a seguir uma breve revisão dos paradigmas dominantes das Relações Internacionais (RI) porque podem esclarecer os conceitos teóricos que serão adotados nesta pesquisa.

Fred Halliday (1999) aponta três elementos constitutivos das RI: o interestatal, o transnacional e o sistêmico. Por essa análise, é possível destacar três paradigmas, que correspondem às perspectivas teóricas predominantes dentro da disciplina: realismo, liberalismo e estruturalismo.

O **realismo** toma como ponto de partida a busca do poder dos Estados, cuja centralidade é a força militar. Para essa corrente teórica, o mundo de múltipla soberania é fonte duradoura de conflitos e guerras onde cada ator, no caso Estado-Nação, age em busca do próprio interesse nacional. Os realistas enxergam a força militar como instrumento de manutenção da paz e como determinante nas RI. Eles acreditam que o mecanismo central para regular o conflito é o equilíbrio de poder, nos moldes como a Inglaterra tentou administrar na Europa no século XIX (Kissinger, 2001), desprezando a possibilidade de uma mudança radical na dinâmica do próprio sistema, como ocorreu com o surgimento da Alemanha, em 1871. Para o realismo, a sociedade internacional encontra-se em um estado de natureza (inspirado na obra *Leviatã*, de Hobbes) e carece de um governo central, ou seja, é anárquica. Aqui surge uma divergência interna do realismo. O embaixador Ronaldo Sardenberg (1982) definiu o realismo como a corrente teórica que se preocupa com a operação livre e desimpedida do poder, correspondendo a uma utopia pessimista, que deixava ao emprego da força a tarefa de encontrar um equilíbrio internacional e evitar o flagelo da guerra. Para Sardenberg, e outros estudiosos da estratégia militar (Defarges, 1999), a

concepção e uso da bomba atômica foi fundamental para que o realismo seguisse como paradigma clássico nas relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, onde a linguagem de valorização do poder se tornou preponderante no cenário internacional.

Halliday (1999) afirma que a “escola inglesa” está inserida dentro do realismo. Esse grupo de realistas se formou na Inglaterra e Austrália e percebeu essa ausência de governo central não como caos, mas como um certo tipo de sociedade em que os Estados interagiam de acordo com certas convenções, incluídas a diplomacia, o direito internacional, o equilíbrio de poder, o papel das grandes potências e até a própria guerra. Para Martin Griffiths (2004), a “escola inglesa” está inserida em outra corrente teórica (teoria da sociedade internacional) que se diferencia do realismo porque, apesar da ausência de uma autoridade central, os Estados exibem padrões de conduta constituídos por restrições legais e morais, o que não são adequadamente compreendidos como uma manifestação de política de poder.

Entre os acadêmicos brasileiros, Gonçalves (2002) também classifica a “escola inglesa” como teoria da sociedade internacional, mas também o identifica sob outro rótulo: o racionalismo. Para Gonçalves, o racionalismo nas RI representa uma proposição teórica que fica a meio caminho entre as teses liberais e realistas. No plano analítico, os racionalistas compartilham com os liberais a tese da existência de múltiplos atores nas RI, mas concordam com os realistas que os Estados são os principais atores responsáveis pela decisão de fazer a guerra, ou seja, o meio internacional não se caracteriza somente pelo conflito, mas também pela cooperação e, ao contrário de realistas e liberais, os racionalistas atribuem grande importância aos fatores culturais nas RI. No plano normativo, os racionalistas consideram perfeitamente possível os Estados alcançarem, por meio de tratados e convenções, certo grau de entendimento e cooperação que resulte numa considerável redução dos conflitos internacionais.

Barry Buzan (2002) incorpora à “escola inglesa” o construtivismo, cujo foco está na dinâmica das interações sociais, nas normas, regras e instituições que os seres humanos desenvolvem para estruturar suas interações em qualquer escala. Buzan atribui uma perspectiva pluralista à “escola inglesa”, que está subdividida em três tópicos: a) o sistema internacional, com abordagem mais realista, concentrada no poder político estadocêntrico; b) na sociedade mundial, com características globalistas, com elementos transnacionais e atores não-estatais; e c) a sociedade internacional,

com inspiração construtivista baseada nas regras, normas e instituições criadas para mediar relações entre os Estados.

O **liberalismo** não nega a importância dos Estados como atores do sistema internacional, mas destaca as forças transnacionais, ou seja, as interações econômicas, sociais, culturais e técnicas entre as sociedades nacionais. O liberalismo segue a lógica da interdependência com uma visão mais relevante da cooperação no sistema internacional. De acordo com Gonçalves (2002), a origem do liberalismo está no pensamento iluminista do século XVIII, apresentando uma dimensão analítica e outra normativa porque, além de pretender mostrar como a realidade é, pretende mostrar como ela deve ser. Nas décadas de 1920 e 1930, o liberalismo foi menosprezado como uma forma “utópica” ou “idealista” de interpretar as RI, por isso que muitos teóricos usam o termo “idealismo”, simbolizado na figura do presidente dos EUA Woodrow Wilson, para se referir a essa corrente teórica. Com o fim da Guerra Fria e o colapso da URSS, o liberalismo não é mais marginalizado, dando margem a novas correntes teóricas, como a Economia Política Internacional. Para Sardenberg (1982), o idealismo tinha como ênfase a evolução do direito internacional e o estabelecimento de mecanismos internacionais de conciliação de interesses, correspondendo à uma utopia otimista que buscava construir uma legalidade internacional capaz de construir instituições supranacionais e, no devido tempo, o estabelecimento de um governo mundial.

O **estruturalismo** apresenta uma visão marxista das relações sociais, porque divide o mundo entre os que têm e os que não têm acesso a bens materiais, explorando o conceito de centro-periferia e sendo uma expressão do funcionamento e da evolução do sistema capitalista internacional. Os estruturalistas revelam as relações assimétricas predominantes em RI e manifestam a exploração e dependência da periferia subdesenvolvida. Os principais atores desse paradigma são os Estados, as empresas transnacionais e as organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, entre outras. Um representante brasileiro dessa corrente teórica é o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que no livro “Quinhentos Anos de Periferia” (2002) mostra toda a estratégia de dominação do que chamou de “estruturas hegemônicas” para perpetuar sua concentração de poder (econômico, militar, tecnológico e cultural) excluindo os países periféricos ou em desenvolvimento, como o Brasil.

As Relações Internacionais surgiram como disciplina acadêmica depois da Primeira Guerra Mundial, se difundindo nos principais vencedores do conflito: Inglaterra e Estados Unidos. A preocupação inicial era evitar novos conflitos, uma vez que o equilíbrio de poder, fundado em Westfália (1648), falhou em garantir uma paz durável dando início à guerra em 1914. O presidente americano Woodrow Wilson acreditava ser possível um novo modo de pensar as relações internacionais mediante a adoção de cinco princípios e nove medidas objetivas contidas num documento que levou o seu nome: os 14 pontos de Wilson. Em síntese, ele propunha a democracia, o livre-comércio, o desarmamento, o respeito à auto-determinação dos povos e ao direito internacional, ou seja, um mundo regulado por regras e leis para manutenção da paz. Como Halliday afirma (1999), se RI tivesse uma disciplina mãe, ela seria o direito internacional. O liberalismo exerceu grande influência sobre o pensamento e ação político-diplomática até os anos 1930, quando estourou a Segunda Guerra Mundial (1939), dando início a uma duradoura hegemonia do realismo dentro de RI, num mundo em constante tensão devido à Guerra Fria. O colapso da URSS trouxe credibilidade a outras perspectivas teóricas em RI, inclusive ao liberalismo.

Essa variedade de paradigmas influencia muito na argumentação e no estudo de como funciona a ordem mundial, suas relações de dependência, além da instrumentação e manifestação de dominação e poder entre os países, como veremos a seguir com os conceitos de poder e hegemonia.

## **2.2 Poder e Hegemonia no Sistema Internacional**

Como definiu Robert Dahl (2001), o conceito de poder envolve a habilidade para conseguir que outra pessoa faça alguma coisa que, de outra forma, não seria feita. Esta é uma definição muito semelhante a utilizada pelos expoentes da escola realista quando se referem ao poder no contexto internacional. Morgenthau (2003) o define como a capacidade de cada Estado de influenciar ou obrigar os demais a agirem de determinada maneira, ou a deixarem de fazê-lo. Aron (2002) afirma que o poder na cena internacional corresponde à capacidade de uma unidade política impor sua vontade às outras unidades.

Para o embaixador Sardenberg (1982) tais definições escondem equívocos e defasagens de contexto. Equívocos porque se referem ao poder como uma capacidade nacional e o ignora enquanto relação característica da vida internacional e defasada



porque nessa definição e pelo período em que foram publicados (as versões originais são de 1948 e 1962 respectivamente), se referem ao poder como um dado incontrastável da realidade internacional, característica dos primórdios da Guerra Fria, período em que os Estados Unidos detinham hegemonia mundial devido ao monopólio da bomba nuclear e da superioridade econômico-financeira. Entretanto, Sardenberg afirma que o diferencial de poder pode ser a importância diplomática-estratégica que permite países pequenos, pobres e fracos derrotarem países maiores, mais ricos e mais fortes.

Seguindo esse raciocínio, Aron (2002) define a distinção entre poder ofensivo e poder defensivo. Poder ofensivo é a capacidade de uma unidade política de impor sua vontade sobre as demais e sua capacidade de não deixar que a vontade alheia lhe seja imposta. Para Aron, no domínio diplomático, o poder defensivo consiste em um Estado salvaguardar sua autonomia, manter seu próprio estilo de vida, não aceitar que suas leis internas ou ações externas sejam subordinadas aos desejos de outros países. Os Estados considerados “pequenas potências” geralmente só exercem o poder defensivo, procurando sobreviver como centros de decisões livres. As nações chamadas de “grandes potências” desejam a capacidade de atuar sobre outras unidades políticas, convencê-las ou constrangê-las, buscando a iniciativa de fazer alianças e liderar coalizões. Para Aron, um Estado que esteja no que definiu de primeira posição hierárquica que faz uso apenas do “poder defensivo”, adota uma postura isolacionista, o que para o pensador francês, nem sempre é recomendável. Tal afirmativa está de acordo e pode ser encarado como uma justificativa para a postura agressiva do general Charles de Gaulle para ascender a França a uma posição de primeira potência.

Para Sardenberg (1982), o poder internacional não só é visível em crises abertas, quando a violência se torna o modo dominante de comunicação. O poder internacional pode ser medido também pela capacidade de destruir, infligir danos ou de evitá-los. Edward Carr (2001), um realista clássico, descreveu o poder internacional em três categorias: o militar, o econômico e o poder sobre a opinião<sup>12</sup>. Essa definição é parecida com a de poder brando, cunhada por Joseph Nye, explorada nessa pesquisa. Há o poder mais visível, como a ostentação militar e a robustez econômica, e o poder menos visível que é o de convencimento, persuasão, atração e de influenciar a opinião

---

<sup>12</sup> Inicialmente o livro *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* foi publicado em 1964. Adoto na bibliografia a tradução publicada em 2001 pela editora da Universidade de Brasília.

dos outros a fazer o que você deseja. Entretanto, esse poder de convencimento não explícito, definido como “poder brando”, não tem um sentido manipulador e maquiavélico que outros autores realistas de relações internacionais, como Kissinger (1998), atribuem à opinião pública como fator de poder político. Acredito que a natureza do poder brando está em mais harmonia com aquela defendida por Weil (2001) sobre a opinião pública na formação da agenda da política internacional. Faço essa reflexão apesar de Nye, Carr e Kissinger terem origem acadêmica no mesmo paradigma de relações internacionais: o realismo e o estudo da segurança internacional.

Há outras diversas formas de definir o poder, como a de Aron (2002), na qual o poder tem um trinômio sintético espaço, população e recursos, sejam eles naturais ou econômicos. Esse trinômio é apenas um exemplo, haja vista que, recentemente, acadêmicos têm estudado a composição de várias vertentes num conjunto definido como hegemonia (Arrighi, 2000; Kennedy, 2000; Keohane, 1984; Kindleberg, 1996; Nye, 1991, 2002; Todd, 2003; Wallerstein, 2004). Os requisitos que definem hegemonia mudam de autor para autor, que enfocam ora o aspecto militar (Kennedy, 2000), ora o econômico (Arrighi, 1996; Kindleberg, 1996), ora o político, cultural e tecnológico (Nye, 2002) e ora todos juntos (Guimarães, 2002; Keohane, 1984; Todd, 2003).

Halliday (2001) é um especialista nos estudos sobre revoluções e procura identificar se elas são possíveis e como elas ocorrem. Nesse contexto, ele define a natureza do poder no cenário internacional mediante três formas: o militar, o econômico e o cultural ou ideológico. Ele defende que, tradicionalmente, o poder internacional era manifestado pela força militar. Entretanto, Halliday afirma que ela nunca foi suficiente e se sustentava em dois pilares: a força econômica e a coesão política. E apesar de a força militar ser a mais importante demonstração de poder, ela não era em si a motivação principal para o interesse de expansão do Estado, o que remete à discussão sobre predomínio territorialista ou capitalista vigente na Europa entre os séculos XV e XIX. Halliday acredita que, com o advento das armas nucleares, a ocorrência de guerras entre Estados se tornou menos provável, o que fragmentou a influência militar na tríade de poder, onde a tecnologia fortaleceu os outros pilares econômico e cultural. Argumento semelhante ao de Ignácio Ramonet (2003), que afirma que a supremacia militar não se traduz mais, como no século XIX e primeira metade do século XX, por conquistas territoriais. Para Ramonet, as operações militares

se tornaram, a longo prazo, politicamente impossíveis de administrar, financeiramente dispendiosas e desastrosas diante da opinião pública, confirmando a mídia como ator estratégico de primeira grandeza na política externa e doméstica. A avaliação do sociólogo francês foi anterior à invasão americana no Iraque, em março de 2003, e se mostrou verdadeira<sup>13</sup>.

Ramonet (2003) também afirma que os principais protagonistas do sistema internacional e, conseqüentemente, os que detêm o poder mudaram. O Poder passou do âmbito político (concentração nos Estados Nacionais) para o controle de mercado financeiro, grupos planetários de mídia, as infovias da comunicação, as indústrias de informática e as tecnologias genéticas. Resumindo, os principais atores, na opinião de Ramonet, são: a) associações de Estados, como União Européia, Mercosul e a Associação Econômica das Nações do Sudeste Asiático (Asean); b) as empresas globais e os grandes grupos de mídia ou de finanças; e c) as organizações não-governamentais. Para ele, os conceitos geopolíticos mudaram (Estado, poder, soberania, independência, democracia e fronteira) influenciando a relação entre dominantes e dominados no sistema mundial. Ramonet afirma que existe um duplo triunvirato que detém os comandos do planeta e age como uma espécie de poder executivo global. No plano geopolítico lideram Estados Unidos, Inglaterra e França. E no plano econômico, as três maiores economias do mundo: Estados Unidos, Japão e Alemanha.

Ramonet (2003) aponta outra transformação nas fontes de poder. Antigamente, os três fatores principais eram: a) tamanho do território; b) importância demográfica, ou seja, tamanho da população; e c) riqueza de matérias-primas. No contexto geopolítico atual eles não representam mais trunfos. Pelo contrário, representam pesadas e onerosas desvantagens na era pós-industrial, na qual a nova riqueza está na capacidade intelectual, que promove o saber, a pesquisa e a habilidade de inovar, e não mais na produção de matérias-primas. Para ilustrar seu argumento, Ramonet aponta Estados extensos, com grande população e ricos em recursos naturais que estão em posição de desvantagem na distribuição de poder, como Rússia, Índia, China, Brasil,

---

<sup>13</sup> Um mês depois do início dos combates, o presidente George W. Bush declarou o fim da guerra e a vitória americana no Golfo Pérsico. Nesse período morreram cerca de 300 soldados americanos. Um ano depois, no período pós-guerra, mais de mil soldados morreram. A ocupação pós-guerra se tornou um dos temas principais das eleições presidenciais nos EUA, sendo alvo de críticas contra Bush. Redes de televisão americana fizeram *mea culpa* por terem feito uma cobertura dos conflitos sem os questionamentos que o exercício jornalístico exige.

Indonésia, México e Nigéria. A exceção, reconhecida pelo próprio Ramonet, são os Estados Unidos.

Strange (1996) fez uma relevante contribuição teórica à discussão sobre as fontes de poder quando definiu os quatro pilares do poder estrutural, transformando a Economia Política Internacional (EPI) em uma corrente de pensamento independente do realismo na teoria das relações internacionais. Strange afirmou que as fronteiras territoriais não mais coincidiam com a extensão da autoridade política sobre a economia e sociedade, onde ocorreu uma difusão de poder entre autoridades estatais e não-estatais na economia mundial. Ela foi incorporando atores não-estatais em sua proposta teórica, à medida que identificou o crescente declínio do poder e autoridade do Estado e a dificuldade de ele exercer as funções básicas de lei, ordem, defesa, moeda, justiça e bem-estar social. Em contraposição ao poder relacional, com forte teor de influência, Strange propôs a alternativa do poder estrutural, que seria influenciada indiretamente pelos atores não-estatais, que tem quatro pilares de sustentação: a) a segurança, única fonte de poder que fica exclusivamente nas mãos do Estado-Nação; b) financeira, na qual o crédito ganha relevância em detrimento à situação econômica (riqueza); c) produtiva, onde se assemelha ao estruturalismo por destacar nessa questão as desigualdades do sistema internacional, onde quem tem e quem não tem acesso a fatores produtivos; e d) conhecimento, que define o poder de influenciar as idéias dos outros.

O sociólogo italiano Giovanni Arrighi (2000) afirma que quatro hegemonias moldaram a economia capitalista mundial nos últimos seiscentos anos: Gênova (do século XV ao início do XVII), Holanda (do fim do século XVI até a maior parte do XVIII), Inglaterra (da segunda metade do século XVIII ao início do XX) e os Estados Unidos (de 1870 até os dias atuais). Arrighi identificou quatro períodos que chamou de “séculos longos”, nos quais cada hegemonia liderou um processo mundial de acumulação de capital, correspondendo a uma unidade temporal maior que cem anos. O estudo do sociólogo italiano mostra a centralização de redes de produção, comércio e poder sob cada uma das quatro hegemonias, onde ocorreram fases de expansão material precedendo fase de expansão financeira, ambas formando um “ciclo sistêmico de acumulação”.

Nas primeiras fases de cada ciclo, o capital coloca em movimento uma massa crescente de produtos, inclusive força de trabalho e bens naturais, transformados em mercadorias, enquanto nas fases seguintes esse mesmo capital busca libertar-se de sua

forma mercadoria, prosseguindo a acumulação, cada vez maior, por meio de mecanismos financeiros. É nesse período que ocorre, segundo Arrighi, o deslocamento do comando da economia mundial na direção de um novo centro hegemônico. Tais ciclos sistêmicos definem a criação, consolidação e desintegração de sucessivos regimes que conciliaram as lógicas de poder territorialista e capitalista<sup>14</sup>. Arrighi faz o alerta de que o sistema mundial não pode expandir-se indefinidamente e que a turbulência deste fim de século pode estar produzindo não uma nova reorganização do moderno sistema de poder em bases mais amplas, mas sua metamorfose num sistema que revitaliza alguns aspectos de dominação do começo da modernidade, ou mesmo pré-modernos.

O economista americano Charles Kindleberg (1996) também estuda a hegemonia sob a perspectiva econômica e descreve quatro períodos hegemônicos no capitalismo industrial: a) Inglaterra; b) período de indefinição hegemônica, que ocorreu entre guerras (defende o argumento de que é necessário uma liderança hegemônica para promover a estabilização); c) Estados Unidos, cuja primeira etapa esteve sob o desafio soviético; e d) Estados Unidos depois da Guerra Fria, em que exerceu, nas palavras de Kindleberg, uma hegemonia nua e crua. Kindleberg aponta que, na primeira etapa da hegemonia americana, Washington teve que ceder concessões como o “desenvolvimento a convite”, feito à Coreia do Sul, Taiwan e Malásia, por exemplo, para evitar a atração e influência comunista. O interessante desse argumento é que se assemelha a de outros acadêmicos brasileiros, como Theotonio dos Santos (2000) e Samuel Pinheiro Guimarães (2002) de que uma das razões de o Brasil não ter atingido um desenvolvimento econômico do patamar dos Tigres Asiáticos é de não estar envolvido no tabuleiro geopolítico da Guerra Fria e, conseqüentemente, não ter recebido financiamentos externos em condições favoráveis dos Estados Unidos.

Consolidando sua ótica econômica, Kindleberg afirma que a potência hegemônica deve regular o comércio internacional e destaca cinco predicados que definiu necessárias para uma “boa” hegemonia: a) manter os mercados abertos nas crises; b) sincronizar as políticas econômicas; c) estabelecer a manutenção de um sistema cambial; d) ser prestador de último recurso; e e) ser um estabilizador

---

<sup>14</sup> Desde o período do absolutismo monárquico e as Cidades-Estado italianas há esse conflito, de que se deve primeiro expandir as riquezas econômicas, capitalistas, para financiar exércitos na expansão territorial ou o inverso, as conquistas militares e a conseqüente expansão de territórios permitem uma maior exploração de recursos que resultam num sensível ganho capitalista (Arrighi, 2000).

contra-cíclico. De acordo com tais características, somente a Inglaterra, no século XIX, foi uma “boa” hegemonia. Para Kindleberg, o capitalismo e o Estado-Nação são irmãos siameses porque o surgimento do Estado-Nação, em 1648 na Paz de Westfália, está associado à estruturação do capitalismo que, por ser dinâmico, é instável e, conseqüentemente, sujeito à crises. Essa é a explicação simplista para crises de autoridade e legitimidade do Estado.

Kennedy (2000)<sup>15</sup> fez um levantamento minucioso sobre a ascensão e queda das grandes potências desde o século XV e um fato inédito de sua obra foi reunir dados que mostram a força militar de cada potência em ascensão ou que lutava pela manutenção do poder, seja em número de soldados, de canhões, fragatas ou munições.

Guimarães (2002) mostra a estratégia que levou ao poder o que chamou de “centros hegemônicos”, mostrando que a atual posição e inserção internacional dos Estados Unidos não é um acaso ou fruto do “Destino Manifesto”<sup>16</sup>, mas sim o resultado de um planejamento com diversos fatores de concentração de poder:

- a) o fator tecnológico, onde a Guerra Fria ajudou a promover legislações e regimes que dificultaram a difusão do conhecimento científico, devido à natureza dual da tecnologia (militar e civil);
- b) econômico, no qual o capital se sente atraído para as regiões com melhor infra-estrutura de transportes e de comunicações, com melhores serviços públicos, inclusive de segurança, com mão-de-obra mais treinada e qualificada, com nível de renda e capacidade de consumo mais elevados e que sejam mais estáveis politicamente;
- c) político, com a expansão dos poderes do Conselho de Segurança da ONU (como dever de ingerência em casos humanitários e até meio ambiente) e de agências onde o voto é ponderado, com peso maior para os estados centrais, como FMI, BIRD e OMC;
- d) militar, fortalecido pela concentração de poder científico e tecnológico, a restrição à difusão de tecnologias militares por meio de acordos específicos, sanções aos países que os infringem e

---

<sup>15</sup> Inicialmente o livro *Rise and Fall of Great Powers* foi publicado em 1986. Adoto na bibliografia a tradução publicada em 2000 pela editora Campus.

<sup>16</sup> O “Destino Manifesto” foi um documento apresentado pelos Estados Unidos justificando que eles são o país escolhido por Deus para liderar o mundo e um dos argumentos é o privilegiado posicionamento geográfico, por ser cercado por dois oceanos (Atlântico e Pacífico) e dois vizinhos fracos militarmente (México e Canadá) (Pecequillo, 2003).

arcabouço jurídico da ONU permitiu à concentração do poder militar;

- e) o fator ideológico, haja vista que as novas tecnologias de informação e das telecomunicações redundaram em uma enorme expansão da capacidade de acesso das informações e da produção audiovisual geradas nos EUA, acentuada pela facilidade em aprender o idioma inglês, transformada em língua universal, e na difusão de programas de intercâmbio universitário.

Independente das definições de poder, uma das formas usadas para ilustrar sua distribuição é a Balança de Poder, ou equilíbrio de poder. Sardenberg (1982) afirma que a Balança de Poder é o que existe de mais clássico na teoria das relações internacionais, cuja utilização data da emergência das cidades-estado italianas, durante o renascimento. Esse instrumento foi muito exercido também pela Inglaterra durante sua hegemonia no século XIX e consistia na intervenção dos países europeus num conflito particular sempre ao lado do Estado mais fraco. A Balança do Poder pretendia evitar a emergência de estados forte que contestassem a distribuição de poder existente. Para Aron (2002), a idéia do equilíbrio de poder existia pela rejeição da possibilidade de um governo mundial e pela pluralidade de atores. E acrescenta que a diplomacia do equilíbrio não era um produto de escolha deliberada, mas de circunstâncias. Circunstâncias essas que oscilavam e freqüentemente atingiam França e Alemanha, os dois Estados que almejavam status de potência continental da Europa.

Para Nye (2002), a expressão “equilíbrio de poder” é empregada um tanto contraditoriamente, pois sua acepção é a de prognóstico do comportamento dos países, ou seja, que serão desenvolvidas políticas que impeçam qualquer outro país de desenvolver um poder capaz de lhes ameaçar a independência. Nye afirma que esses argumentos apontam que haverá uma coalizão internacional contra a hegemonia dos Estados Unidos. O autor americano afirma que há exemplos na história em que a reação à ascensão de uma potência única ocorre pela baldeação, ou seja, aderindo ao lado aparentemente mais forte, como Mussolini fez ao aliar-se a Hitler. Nye reformula a análise da Balança de Poder da esfera européia e amplia para o tabuleiro mundial para argumentar que desde o fim da Segunda Guerra Mundial, países da Europa e da Ásia buscaram alianças com os Estados Unidos devido à distância geográfica porque

sempre pareceu ser uma ameaça menos próxima que os vizinhos dessas mesmas regiões.

Na perspectiva do equilíbrio de poder, Estados europeus e asiáticos não deveriam ter se aliado aos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial, mas o fizeram porque a União Soviética, conquanto mais fraca em poder geral, representava uma ameaça militar maior em razão da proximidade geográfica e da persistência de suas ambições revolucionárias. Nye acredita que outros fatores, como o ideológico e cultural, devem estar presentes na pauta diplomática dos Estados Unidos visando a manutenção da sua supremacia mundial. É o chamado “poder brando”, que vai ser analisado adiante neste capítulo. E para ilustrar tal argumento, Nye cita o exemplo da unificação das duas Coreias que, a fim de equilibrar os vizinhos China e Japão, teriam uma tendência natural a uma aproximação com uma potência mais distante, como os Estados Unidos. Entretanto alerta que, caso a diplomacia norte-americana seja prepotente, o nacionalismo intenso resultante da oposição à ocupação americana pode alterar esse quadro.

Cada um dos autores que estudam o tema da hegemonia aponta um sucessor para a supremacia americana. Paul Kennedy (2000) tinha afirmado que o Japão iria substituir os Estados Unidos, devido ao crescimento econômico em detrimento ao militar; Emmanuel Todd (2003) aponta a Rússia como substituto; e Joseph Nye (2002) acredita que o maior rival à liderança dos Estados Unidos seria a União Européia, entretanto, acredita que os americanos devem se perpetuar em posição de destaque nas diretrizes do mundo principalmente se adotarem seu conceito teórico de “poder brando”. Esta adoção fica mais evidente se for destacado que esse conceito de “poder brando” implica em fortalecer a legitimidade da autoridade americana como veremos a seguir.

O ex-secretário de Estado americano, Henry Kissinger (1998), destaca os benefícios da Balança de Poder na Europa até o século XIX e sua adaptação pelo imperador Bismarck, quando cunhou o termo *Realpolitick*, e unificou as províncias germânicas em um único Estado-Nação, fundando a Alemanha, em 1871. Entretanto, aponta algumas limitações desse instrumento porque permitiu a ascensão de uma potência contestadora (*late comer*) como a própria Alemanha.

Com base na literatura apresentada, é possível notar que não há consenso quanto ao conceito de poder no âmbito internacional. A tabela 3 apresenta um resumo dos principais atributos apresentados pelos autores citados nesse capítulo.



**Tabela 3 – Relação de autores e suas definições de poder**

<b>autor</b>	<b>Concepção e atributos de poder internacional</b>
Sardenberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- capacidade de destruição</li> <li>- capacidade de evitar danos</li> </ul>
Aaron	<ul style="list-style-type: none"> <li>- espaço territorial</li> <li>- tamanho da população</li> <li>- extensão de recursos naturais</li> </ul>
Halliday	<ul style="list-style-type: none"> <li>- militar</li> <li>- econômico</li> <li>- cultural (ideológico)</li> </ul>
Ramonet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- controle do mercado financeiro</li> <li>- controle da mídia</li> <li>- infovias de comunicação</li> <li>- indústrias de informática</li> <li>- tecnologia genética</li> </ul>
Strange (poder estrutural)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- segurança</li> <li>- finanças (crédito)</li> <li>- produção</li> <li>- conhecimento (tecnologia)</li> </ul>
Arrighi (ciclo sistêmico de acumulação)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expansão financeira</li> <li>- acumulação de material</li> <li>- centralização de redes de produção de comércio</li> </ul>
Samuel Pinheiro Guimarães	<ul style="list-style-type: none"> <li>- militar</li> <li>- econômico</li> <li>- político</li> <li>- tecnológico</li> <li>- ideológico (cultural)</li> </ul>
Carr	<ul style="list-style-type: none"> <li>- militar</li> <li>- econômico</li> <li>- opinião pública</li> </ul>
Nye (poder brando)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- militar</li> <li>- econômico</li> <li>- cultural (ideologia e valores políticos)</li> </ul>

É possível analisar a evolução histórica do conceito de poder no âmbito das relações internacionais, iniciando da perspectiva realista e com foco no poder militar até um híbrido da perspectiva estruturalista, que considera também questões ideológicas e culturais. É possível perceber sobreposição de atributos entre os autores, com uma forte incidência da questão militar e econômica. Até quando não se usa essa expressão, como Strange e Arrighi, por exemplo, há o derivativo deles, como o fator segurança, relacionado a poder e controle militar, e o fator financeiro, relacionado à economia. Ramonet é o único que apresenta atributos que fujam, aparentemente do

controle governamental. Entretanto, todos os outros tentam tornar tangíveis os meios pelos quais o Estado exerce sua autoridade e legitimidade no sistema internacional, como será detalhado a seguir.

### 2.3 Autoridade e Legitimidade do Estado

A autoridade formal é um tipo de poder legitimado que é respeitado e conhecido por aqueles com quem se interage. Como Weber apontou, a legitimidade é uma forma de aprovação social essencial para estabilização das relações de poder, aparecendo quando as pessoas reconhecerem que alguém tem o direito de mandar em alguma área da vida humana e quando aquele que é mandado considera como um dever obedecer. O tipo mais óbvio de autoridade formal na maior parte das organizações e instituições é o burocrático (racional-legal). Na definição de Weber, ainda há dois outros tipos de autoridade: a tradicional, caracterizada por hábitos e costumes; e a carismática, ilustrada por líderes e heróis. Ou seja, ela pode ser representada pela expressão:

**Tabela 4 – Definição de autoridade de Weber**

<b>Autoridade = poder + legitimidade</b>
--

Esse conceito é relevante e está intimamente ligado ao conceito teórico de “poder brando”, que é o objeto de estudo dessa pesquisa. A iniciativa e uso do “poder brando” cunhada por Joseph Nye têm por objetivo devolver a legitimidade aos Estados Unidos, que sofreram uma crise de autoridade devido à falta de legitimidade. O exemplo da invasão ao Iraque ilustra bem essa situação. Os Estados Unidos têm uma força militar incontestável, mas decidiram atacar o regime de Saddam Hussein a despeito da manifestação contrária do Conselho de Segurança da ONU e de protestos pacifistas ao redor do mundo. A vitória na Guerra do Golfo II, em 2003, e a ocupação do Iraque careceram de legitimidade, visível na dificuldade de mobilizar uma coalizão internacional que não seja os países sob a influência direta americana, como Inglaterra e Austrália. Situação muito diferente da ocorrida no ataque aos talibãs no Afeganistão, logo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, quando mobilizou um amplo apoio internacional, inclusive de países que não costumam concordar com as diretrizes norte-americanas, como China, Rússia e França. Esse contexto em 2001

levou o sociólogo francês Ignácio Ramonet (2003) a afirmar que os Estados Unidos dominam o mundo como nenhum império jamais dominou devido ao insuperável poder militar e diplomático (mais um argumento defendendo a relevância da política externa na administração pública), limitando ao mínimo a referência e influência da ONU.

As estruturas estatais, assim como as estruturas sociais tradicionais, estão sendo varridas de modo desastroso. O Estado desmoronou e, em alguns países do leste e do sul, as autoridades se retiram ou são expulsas dos territórios periféricos e se transformam em áreas onde não há a autoridade da lei (Ramonet, 2003). Exemplos são o Paquistão, Argélia, Somália, Congo, Colômbia, Filipinas, Sri Lanka, onde entidades caóticas ingovernáveis se desenvolvem e escapam a toda legalidade. Para Ramonet, os perigos que surgem com a globalização se referem à falta de autoridade do Estado, onde o crescimento financeiro descontrolado levou empresas globais e grandes grupos de mídia ou de finanças ao status de ator protagonista das relações internacionais, enfraquecendo o sentido de democracia, haja vista que tais grupos não estão sujeitos ao voto popular. O autor defende a necessidade de criar contra-poderes para restabelecer o contrato social contra o contrato privado, haja vista que a globalização neoliberal permitiu a apropriação pelo mercado (ou setor privado) das esferas pública e social.

Wallerstein (2000) concorda com os argumentos de Ramonet e afirma que a globalização provocou uma crise de acúmulo de capital que, conseqüentemente, leva à perda de legitimidade das estruturas do Estado. Ele chega a citar Schumpeter, que previu que o capitalismo não iria fracassar devido ao seu fracasso, mas devido ao seu sucesso. Wallerstein afirma que a pressão estrutural sobre o acúmulo de capital chega a provocar ironias, como a demanda popular por corte de impostos, mas com o aumento de serviços governamentais. São exigências do que chamou de “democratização”, como instituições educacionais, de saúde e garantia de renda e seguro-desemprego e aposentadoria fornecidos pelo Estado. Entretanto, há o ceticismo quanto à capacidade do Estado de promover as transformações necessárias para manter a ordem social. Outra ironia, segundo o autor, é que os Estados têm menos capacidade de ajudar os capitalistas justo quando eles mais precisam. Um prejuízo também para a população em geral, haja vista que à medida que as estruturas estatais perdem legitimidade, a violência aumenta.

Halliday (2001) argumenta que, ao contrário do que muitos autores afirmam, o papel do Estado continua firme nas relações internacionais e no cumprimento do contrato social exigido da administração pública. Para ele, o Estado como instituição continua sendo o centro de poder administrativo e coercitivo, sendo objeto de legitimidade. Além disso, os Estados controlam comércio, finanças, segurança e o ordenamento jurídico, sendo capaz de cumprir compromissos políticos. Halliday apresenta exemplos que corroboram a autoridade do Estado, como a intervenção estatal na educação, investimentos e sistemas bancários que ajudaram a estimular o desenvolvimento econômico no sudeste asiático e afirma que o nacionalismo nada mais é que a crença da humanidade na legitimidade do Estado. Sobre o argumento de que as organizações não-governamentais (ONGs) teriam alcançado um status de ator protagonista nas relações internacionais, Halliday afirma que as ONGs não são substitutos dos Estados, pelo contrário, elas recebem verba dos Estados e estão sujeitas às suas proibições políticas. A função mais independente das ONGs é fiscalizar as ações do Estado.

A autoridade e legitimidade do estado, principalmente no caso brasileiro, que é o foco deste estudo, ficam mais evidentes quando da análise da suas inserções no âmbito internacional, como será detalhado a seguir.

## **2.4 Inserção Internacional do Brasil**

A inserção internacional corresponde a um maior controle de recursos, atendendo a determinados objetivos e interesses. No caso de um país buscando uma maior inserção internacional, corresponde ao acesso desse país a fóruns decisórios, como o Conselho de Segurança da ONU, e sua capacidade de pautar a agenda internacional, ou seja, definir quais tópicos e objetivos devem ser almejados pelo sistema de Estado no âmbito internacional. Para Vizontini (2003), a inserção internacional envolve aspectos econômicos e geopolíticos. Durante quatro séculos, a inserção internacional do Brasil processou-se por meio das potências européias, primeiro Portugal e depois pela Inglaterra. Na passagem do século XIX para o XX, contudo, o eixo da diplomacia política e econômica do Brasil voltou-se para os Estados Unidos, limitando-se ao âmbito hemisférico.

Como visto no item 1.4.1 desta dissertação, a política externa brasileira buscou ampliar sua inserção internacional no início dos anos 1960 devido ao desenvolvimento

industrial por meio de estratégias de mundialização e de multilateralização. Jânio Quadros e João Goulart promoveram a Política Externa Independente (PEI), Costa e Silva promoveu a “diplomacia da prosperidade”, Médici exerceu a “diplomacia do interesse nacional”, Geisel promoveu o “pragmatismo responsável e ecumênico”, Collor abriu unilateralmente o país ao capital estrangeiro e Fernando Henrique Cardoso iniciou a prática da “diplomacia presidencial”, seguido por Lula com uma postura política mais agressiva, auto-intitulada de política externa “ativa e altiva”.

Para Letícia Pinheiro (2000), a política externa brasileira, desde o século XIX até os dias de hoje, pode ser dividida em quatro períodos claros que variam entre o americanismo, onde o Brasil está inserido na esfera de influência dos Estados Unidos, e o globalismo, quando o país adota uma postura mais independente. Na análise de Pinheiro há também a distinção entre a ótica hobbesiana, que explora o “estado de natureza” contido na obra “Leviatã”, de Hobbes, e a grotiniana, que privilegia o ordenamento do sistema internacional por meio de regras e normas jurídicas, defendida por Hugo Grotius.

Para Vizentini (2003), no contexto da globalização, emerge a discussão acadêmica e política sobre a inserção internacional do Brasil na Ordem Mundial pós-Guerra Fria e, segundo ele, representa um desafio para um governo com orientação social distinta do neoliberalismo.

Abdenur (1997) afirma que inúmeros fatores conjunturais podem contribuir para influenciar as análises sobre o peso específico de um país: prestígio pessoal de seus líderes, momento econômico, situação política, competência da atuação diplomática, entre outros. Abdenur afirma que é comum que as análises da imprensa e as tendências da opinião pública sejam influenciadas por tais fatores conjunturais. Para ele, os aspectos mais permanentes da presença externa brasileira são: credibilidade política, expressão econômica, atração cultural, massa territorial e demográfica.

Abdenur cita Lester Thurow, no livro *Head to Head*, que só o Japão entrou no clube dos países ricos no século XX e que, provavelmente, nenhum outro país vai entrar nesse seleto grupo no século XXI. Algo que, segundo Abdenur, a diplomacia brasileira deve batalhar e que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em discurso no Superior Tribunal Federal, no dia primeiro de fevereiro de 2005, disse que vai fazer. Lula afirmou que com as reformas que o governo estava pondo em prática, como a reforma do judiciário, irão elevar o Brasil ao status definitivo de protagonista no sistema internacional.

Abdenur (1997) afirma que um dos argumentos subjacentes à “síndrome da exclusão” é a apreciação de que o tema do desenvolvimento estaria sendo, cada vez mais, deslocado da agenda internacional para ser substituído por novos temas de interesse particular dos países desenvolvidos, como meio ambiente, narcotráfico, direitos humanos, não-proliferação de armas de destruição em massa e migrações. A nova agenda traria preocupações porque, além de minar as aspirações dos subdesenvolvidos em ascender no sistema internacional, representaria um vetor de interferência dos países desenvolvidos em assuntos internos dos países mais pobres. Para o autor, a diplomacia brasileira tem conseguido inverter a equação ao explorar as oportunidades da nova agenda, haja vista que a solução de tais temas está associada à questão do desenvolvimento, como a preocupação com o meio ambiente e direitos humanos. Ou seja, a prioridade dos países desenvolvidos aos novos temas fornece, de forma indireta, o impulso político necessário ao tratamento dos temas do desenvolvimento.

Abdenur (1997) acredita que a atuação brasileira na diplomacia internacional não justificaria nutrir um “sentimento de exclusão” quanto à posição do Brasil no mundo. Isso se deve aos diferentes aspectos da projeção externa brasileira, tais como na sua participação: América Latina, Grupo do Rio, Argentina, Integração Regional, Integração Hemisférica, Europa, China, Comunidade dos países de língua portuguesa, agenda multilateral política e econômica. Para ele, o “sentimento de exclusão” se justificaria devido à má imagem do Brasil no exterior. Entretanto, ela corresponde, no exterior, à indignação dos próprios cidadãos brasileiros com determinados rumos da realidade nacional, como a violência urbana e a desigualdade na distribuição de renda nacional. Com isso, o autor conclui que a imagem externa negativa do Brasil não deveria ser, portanto, motivo para reforçar a “síndrome de exclusão”. O Brasil deve ter a política externa de sua dimensão e as dificuldades e desequilíbrios internos devem constituir incentivo a uma atuação externa mais firme, como forma de contribuir para a superação de tais dificuldades.

O diplomata de carreira Paulo Roberto de Almeida compara as diplomacias do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e os primeiros dezesseis meses da política externa do governo Lula. Almeida (2004) afirma que a política externa de Luiz Inácio Lula da Silva é a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores (PT), a que chamou de política externa engajada. Como o ministro das Relações Exteriores, Celso

Amorim, definiu, a diplomacia de Lula é “ativa e altiva”. A maior parte das novas iniciativas se situa na vertente das negociações comerciais e na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento, como Índia, China e África do Sul.

Almeida selecionou alguns pontos para comparar a ruptura entre as políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e Lula: (a) multilateralismo e Conselho de Segurança da ONU; (b) OMC, negociações comerciais multilaterais e cooperação Sul-Sul; (c) terrorismo; (d) globalização e capitais voláteis; (e) FMI e política de condicionalidades; (f) Brasil como líder; (g) América do Sul; (h) Mercosul; (i) Argentina; (j) Europa; (l) relação com Estados Unidos e Alca (Área de Livre Comércio das Américas).

Para Almeida, a diplomacia de Lula ostenta um ativismo exemplar, representado por um intenso programa de diplomacia presidencial, por conversas e visitas a cargo do chanceler, Celso Amorim, e do secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, algo inédito para um cargo que tinha funções domésticas do ministério das Relações Exteriores.

Do ponto de vista de conteúdo, a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e de interesses nacionais, como busca de alianças privilegiadas no sul (G-20, G-3, integração da América do Sul). No que se refere à agenda diplomática, o Brasil tem assumido uma postura crítica em relação à globalização e à abertura comercial, com maior empenho nas negociações comerciais em busca de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, com a manutenção dos mecanismos que favorecem países em desenvolvimento, não engajamento em demandas de liberalização que possam comprometer setores de desenvolvimento e de autonomia tecnológica. Além disso, implementou políticas que permitam a produção de saldos comerciais.

No plano político, há o projeto de reforçar a capacidade de intervenção do Brasil no mundo, cuja meta maior é a cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. O Brasil tem demonstrado seu comprometimento e empenho com missões de ajuda humanitária e envio de forças de paz, como no Haiti, em 2004, e participação protagonista como mediador de tensões no continente, como liberação de verba para a Bolívia, durante a crise popular que derrubou o presidente Gonzáles de Losada, em outubro de 2003, e a criação do grupo “Amigos da Venezuela” para amenizar os protestos e a crise de governabilidade que sofreu Hugo Chavez desde 2003 no

comando da Venezuela. Tais iniciativas correspondem aos pré-requisitos para a entrada no Conselho de Segurança, numa tentativa de o governo Lula mostrar que tem condições de assumir novas e maiores responsabilidades em termos de segurança, assistência humanitária e de cooperação e desenvolvimento com países mais pobres, correspondendo a maiores encargos financeiros e humanos, nos planos bilateral, regional e no âmbito da ONU.

No plano econômico, o Brasil busca maior cooperação e integração com países similares, ou seja, outras potências médias como Índia e China, e com os vizinhos regionais, como a criação do tratado que une Mercosul e o Pacto Andino, em 2004.

Almeida (2004: 5-17) analisa detalhadamente os contrastes, confrontos e coincidências entre as duas diplomacias em onze pontos, resumidos a seguir:

#### **(a) Multilateralismo e Conselho de Segurança da ONU**

O governo Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado por um multilateralismo moderado e atribuiu grande ênfase ao direito internacional (evidente com a presença de Celso Lafer, um jurista, no comando do Itamaraty) e uma aceitação tácita dos princípios dos “mais iguais”, isto é, a existência de grandes potências e seu papel no sistema internacional. Esse argumento é defendido também por Theotônio dos Santos (2000) quando lembra que toda a obra da “Teoria da Dependência” do sociólogo Fernando Henrique foi na divisão do mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos e que os centros hegemônicos não iriam perder o *status* de poder no sistema internacional, cabendo às potências médias negociarem sua dependência com as grandes potências. No que se refere à mudança do Conselho de Segurança das Nações Unidas, Fernando Henrique Cardoso manteve o Brasil na posição de candidato não-insistente a uma cadeira não-permanente, até sob a justificativa de preservar um patamar de bom entendimento com a Argentina.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ostenta uma retórica mais enfática na reforma do Conselho de Segurança da ONU para representar melhor o cenário internacional contemporâneo e a condição do Brasil de ocupar um assento permanente. Lula recolheu apoio substancial a essa pretensão, inclusive de membros permanentes do Conselho, e ignorou os receios da Argentina, que ameaçou firmar um acordo nuclear com o Paquistão, em protesto à prioridade do Brasil e da Índia, que tem



conflitos de meio século com o Paquistão, principalmente sobre a soberania do território da Caxemira, para assumir cadeiras permanentes.

Lula também defende o multilateralismo com mais força do que a administração anterior, defendendo a soberania e a igualdade de todos os países com maior ênfase retórica, perseguindo uma estratégia de alianças com outras potências médias e economias emergentes.

### **(b) OMC, negociações comerciais multilaterais e cooperação Sul-Sul**

De acordo com Almeida (2004), tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso quanto o de Luiz Inácio Lula da Silva prezam pela participação plena nas negociações comerciais multilaterais. Ambos os governos conseguiram vitórias relevantes no fórum da Organização Mundial do Comércio, como a quebra de patentes de remédios contra a AIDS e o fim dos subsídios ao aço e ao algodão pelos Estados Unidos. O que pode ser considerado um contraste entre os dois governos é o empenho. Fernando Henrique dedicou-se a um diálogo, mas não a uma coordenação de fato entre os países do sul e em desenvolvimento, como fez Lula ao criar o G-20, grupo de países interessados no fim dos subsídios internos e das subvenções às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados dos tradicionais protecionistas do norte, e o G-3, designado de “Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul”.

Almeida lança dúvidas sobre a real intenção e a possibilidade de entendimento concreto a ser alcançado pelo bloco Brasil, África do Sul e Índia. A princípio parece ter finalidades econômicas e comerciais, haja vista que nem Brasil nem África do Sul têm tecnologia nuclear ou estão envolvidos em conflitos regionais, como a Índia, que desde 1947 se envolveu em três guerras com o Paquistão e vive momentos de tensão militar desde 2002 com o vizinho muçulmano.

### **(c) terrorismo**

Nesse ponto os dois governos apresentam semelhanças. Ambos demonstram despreço pela agenda antiterrorista dos Estados Unidos, marcada pela ênfase militar e pela repressão, e defendem o foco nas causas sociais da motivação terrorista. Fernando Henrique Cardoso criticou a postura unilateralista americana e defendeu a cooperação multilateral. Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que o combate à fome e à miséria seria

o caminho solidário para unir os povos e acabar com as desigualdades que aprofundam o ódio e semeiam o terror. Em resumo, como Almeida afirma, os dois presidentes pregam que a agenda de países em desenvolvimento, como o Brasil, devem manter sua falta de prioridade à questão do terrorismo assim como o era antes dos atentados de 11 de setembro de 2001.

#### **(d) globalização e capitais voláteis**

De acordo com Almeida (2004), Fernando Henrique Cardoso ostentava uma aceitação implícita do Consenso de Washington e de suas premissas básicas, enquanto Lula e o PT nunca esconderam sua recusa explícita do Consenso de Washington, inclusive ao propor uma nova agenda, chamada de Consenso de Buenos Aires, logo após a posse do presidente argentino Nestor Kirchner. Entretanto, o documento assinado em outubro de 2003, que visava maior preocupação com questões sociais, nunca passou de recomendações gerais de políticas econômicas e sociais. Na prática, não houve diferença entre os dois governos em termos de orientações econômicas. Tal distanciamento da atuação e da postura ideológica pregada pelo PT levou o presidente Lula a uma sonora e prolongada vaia durante o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em janeiro de 2005. No dia seguinte, Lula foi aplaudido no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça.

#### **(e) FMI e suas condicionalidades**

Fernando Henrique Cardoso tomou três empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) durante os oito anos de governo, no total de US\$ 86,5 bilhões, e nunca relutou em aceitar as exigências do fundo, como por exemplo, a manutenção do superávit primário. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva conviveu com o acordo e reconduziu o pacote de apoio preventivo como uma garantia de estabilidade macroeconômica e de solvabilidade externa. De acordo com Almeida (2004), Lula tolerou o constrangimento da ingerência e da supervisão do FMI, entretanto, tendo a discordar desse argumento haja vista que a gestão do ministro da Fazenda, Antônio Palocci, se gabou de arrecadações tributárias recorde e aumento do superávit primário por iniciativa do próprio governo brasileiro e não por exigências do FMI. O que é digno de registro foi a iniciativa do presidente Lula em alterar a contabilidade do

fundo excluindo gastos e investimentos sociais do cálculo do superávit primário. Desta forma, os países tomadores de empréstimo teriam uma folga econômica e financeira para investir em desenvolvimento e infra-estrutura.

#### **(f) Brasil como líder**

Para Almeida (2004), o presidente Fernando Henrique Cardoso via a assunção de qualquer papel do Brasil como líder como o resultado da gradual preeminência econômica do país e deveria ser, em princípio, limitado à região devido à limitação dos recursos efetivamente disponíveis para a ação externa do Estado. De fato, o representante comercial da União Européia, Pascal Lamy, em visita ao Brasil no fim de 2002, disse que o Brasil exige benefícios por ser um país menos desenvolvido que o centro europeu, mas que deveria então ser mais generoso com os países mais pobres que nós, como os da África, por exemplo. O recado parece ter sido assimilado pelo governo Lula, que doou alguns milhões de dólares à Bolívia durante a crise de outubro de 2003, cedeu engenheiros da Petrobras para a petrolífera estatal venezuelana, PDVSA, durante a greve que tentou derrubar Hugo Chavez em 2003, e distribuiu computadores para o programa de inclusão digital em países da África, como Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe. O papel de liderança hegemônica, mesmo que seja na esfera regional, demanda desembolso de verba financeira, econômica, produtiva, diplomática e militar. Não foi por outro motivo que o Brasil enviou mais de mil soldados para o Haiti e liderou as forças de paz da ONU no país, tendo em vista a campanha pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e porque logo se disponibilizou a enviar ajuda humanitária e militar à Ásia depois do maremoto que atingiu a região em 26 de dezembro de 2004.

Almeida (2004) afirma que a ascensão da liderança brasileira é um dos grandes objetivos políticos do governo Lula e não necessariamente limitado à América do Sul ou Latina. Enquanto Fernando Henrique Cardoso modulava esse objetivo em função das percepções dos parceiros regionais, a começar pela Argentina e tendo papel de destaque na mediação do conflito Peru e Equador, em 1995, Lula parece acreditar que esse papel pode ser conquistado com o ativismo diplomático e as alianças estratégicas que estão sendo desenvolvidas com os parceiros do mundo emergente, como China, Índia e África do Sul.

Fernando Henrique Cardoso tinha consciência dos limites estratégicos e econômicos do Brasil, diferente de Lula, que ignora, ou subestima, as limitações estruturais a tal pretensão, como barreiras orçamentárias e reduzido efetivo militar. Um exemplo é a África, que Fernando Henrique limitava-se a proclamar uma bem intencionada política de cooperação, sem efetuar ações imediatas, enquanto Lula passou a uma ativa política de solidariedade, quase que como uma espécie de reconhecimento pelos séculos de tráfico, de escravidão e de exclusão interna dos afro-brasileiros.

Almeida afirma que, apesar de expressões fortes, conformismo e voluntarismo traduzem a postura de “aceitar o mundo como ele é”, no caso de Fernando Henrique Cardoso, e outra de “mudar o mundo”, no caso do sucessor Lula. Esse é um argumento que defende a aplicação do conceito de poder brando na política externa brasileira, pois como vai ser detalhado adiante, uma de suas características é a formação da agenda internacional.

#### **(g) América do Sul**

De acordo com Almeida (2004), tanto Lula quanto Fernando Henrique Cardoso demonstraram a preocupação em manter relações cooperativas com todos os países da região, inclusive com os Estados Unidos. A diplomacia profissional e os presidentes proclamam a reintegração de Cuba ao concerto americano e gostariam de poder contribuir para a pacificação política e militar dos países vizinhos. Entretanto, O Brasil carece de recursos para intervenção econômica e militar, como foi salientado no item anterior. Almeida destaca a desconfiança, em princípio, de que a atuação americana na região busca assegurar a preservação de sua hegemonia e influência na região, principalmente no âmbito militar. Tal argumento poderia limitar a capacidade de influência do Brasil, principalmente quando utilizada a estratégia geopolítica de aliança com países distantes para enfraquecer vizinhos mais fortes, por exemplo, quando Japão e Coréia do Sul se aliam aos Estados Unidos para contrabalançar o poder emergente da China, um vizinho forte, populoso, com tecnologia nuclear e de divergências político-ideológicas.

Na minha perspectiva, esse aparente risco pode ser transformado em oportunidade devido à ascensão ao poder político de forças contrárias às políticas neoliberais, defendidas pelo Consenso de Washington, que fragilizaram as economias

da região. Além de Fidel Castro, em Cuba, e Hugo Chavez, na Venezuela, destaca-se a eleição do sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2002, de Nestor Kirchner, na Argentina, em 2003, e da oposição esquerdista no Uruguai, em 2004. Todos os novos governos adotaram um discurso anti-americano e podem se unir sob a liderança brasileira.

#### **(h) Mercosul**

Desde o governo de José Sarney (1985-1989), o Mercosul constitui uma das mais importantes prioridades da diplomacia brasileira. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, ele era visto como uma base possível para a integração econômica da região com o mundo e conducente ao fortalecimento das relações econômicas na região e fora dela. Para o governo Lula, o Mercosul é a prioridade da política externa. Diversas vezes Lula ressaltou a relevância estratégica do Mercosul como fator de união política da América do Sul e fortaleza defensiva contra a hegemonia americana, além de ser moeda de barganha na negociação da Alca, a Área de Livre Comércio das Américas.

Segundo Almeida (2004), os temas econômicos e comerciais tiveram prioridade na agenda do Mercosul durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Para Lula, o social e o político se destacam no processo de integração, tendo papel relevante o secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, um notório defensor do Mercosul e afastado das atividades diplomáticas pelo então chanceler Celso Lafer, em 2001, por criticar publicamente a criação da Alca, representando uma abdicação da soberania brasileira. Na gestão de Lula, os aspectos comerciais foram rebaixados para status de coadjuvante, dando espaço para a coordenação de políticas macroeconômicas, como o projeto de uma futura moeda comum, e as vertentes sociais e políticas, como a formação de um parlamento eleito pelo voto direto.

#### **(i) Argentina**

Na reflexão de Almeida (2004), a Argentina era considerada por Fernando Henrique Cardoso “uma” parceria estratégica, cujo foco era uma coordenação política e econômica dentro de certos limites, sem comprometer a gestão independente das políticas macroeconômicas e setoriais do Brasil. Fernando Henrique mantinha posição

cautelosa sobre a moeda única do Mercosul, pregando a idéia de um “pequeno Maastricht”, em referência ao tratado que deu início à União Européia atual, com a adoção de um conjunto de requerimentos econômicos de natureza técnica antes de avançar para algum estágio profundo de unificação monetária.

De acordo com Almeida (2004), Lula enxerga a Argentina como “a” parceira estratégica e tem mantido freqüentes contatos com a nova administração de Nestor Kirchner, com quem vem buscando posições comuns, como na Alca, por exemplo. Lula defendeu o princípio favorável à supranacionalidade, com metas de unificação monetária e política no Mercosul, com a criação de um parlamento diretamente eleito. Mais uma vez o documento com pretensões a plataforma de ação regional, chamado de “Consenso de Buenos Aires”, simboliza a preferência estratégica de Lula pelo país vizinho, além do respeito que nutre pela Argentina quando o governo de Kirchner aplicou sobretaxa de 21,5% à entrada de aparelhos de televisores brasileiros, em julho de 2004, e a imposição de cota de importação aos televisores em cem mil unidades ao ano, em fevereiro de 2005.

#### **(j) Europa**

Na visão de Almeida (2004), os dois presidentes encaram a União Européia como aliado importante, tanto para o Brasil como para o Mercosul, principalmente na esfera comercial. Fernando Henrique valorizava os laços históricos e culturais enquanto Lula explora mais o papel político compensatório, como um contrapeso ao unilateralismo norte-americano.

#### **(l) relação com os Estados Unidos**

De acordo com Almeida (2004), o próprio Fernando Henrique Cardoso definiu a relação do Brasil com os Estados Unidos como essencial e cooperativa. De fato, havia cooperação na área política, mas desacordos setoriais, principalmente em comércio e propriedade intelectual. Luiz Inácio Lula da Silva não tem uma postura explicitamente anti-americana, mas não esconde as divergências antigas, do governo anterior, e fez questão de destacar o discurso contrário ao imperialismo e unilateralismo do governo George W. Bush. Apesar de chamá-lo de “companheiro”, em dezembro de 2002, Lula não considera a relação com os Estados Unidos essencial

para atingir os objetivos diplomáticos de sua gestão. Lula não perde a oportunidade de atacar, até desnecessariamente sem objetivos práticos, os americanos em público, com discursos contra a concentração de riquezas no Fórum Econômico Mundial, em 2003, e demonstrar laços até afetivos com o presidente venezuelano Hugo Chavez, *persona non grata* em Washington, o líder cubano Fidel Castro e visitar oficialmente países da lista negra do terrorismo, como a Líbia, em dezembro de 2003, e Cuba, em setembro do mesmo ano.

De acordo com Almeida (2004), outra diferença entre os presidentes é que Fernando Henrique adotava uma reciprocidade moderada enquanto Lula passou a tratar os Estados Unidos na base da estrita reciprocidade, evidenciado no caso da identificação dos visitantes americanos quando desembarcavam no Brasil, sofrendo o mesmo tratamento que os turistas brasileiros em solo americano. Outro caso em que não houve privilégio diplomático foi a expulsão do jornalista americano Larry Rother, do *New York Times*, depois da publicação de uma reportagem em que apontava uma iminente crise de governabilidade de Lula devido à uma tendência do presidente ao alcoolismo.

### **(I) Alca**

Para Almeida (2004), Fernando Henrique Cardoso nunca se entusiasmou a respeito do projeto americano, mas também nunca se opôs à criação da área de livre comércio. Pelo contrário, quando um alto executivo do Itamaraty fez críticas públicas à adesão brasileira à Alca, sob a justificativa de abrir mão da soberania nacional, não hesitou em afastá-lo de imediato e deixá-lo no ostracismo depois de longos anos dedicados ao serviço diplomático. O episódio ocorreu em 2001 e o embaixador em questão é Samuel Pinheiro Guimarães, o secretário-geral do Itamaraty, o segundo homem na hierarquia do ministério das Relações Exteriores, na gestão de Lula.

A promoção de Guimarães reflete a postura do presidente Lula à negociação da Alca. Para Almeida (2004), Fernando Henrique acreditava que a Alca poderia ser uma oportunidade concreta para a modernização da economia brasileira e pretendia empreender uma dura barganha sobre protecionismo setoriais dos Estados Unidos, como subsídios agrícolas, ao mesmo tempo em que propunha uma aceitação limitada dos novos temas, como propriedade intelectual, acesso em serviços, investimentos e compras governamentais. Lula passou a comandar uma barganha ainda mais dura na

mesa de negociação, o que levou a vários impasses, facilitados também pela postura intransigente do governo americano sobre o acesso ao próprio mercado e à limitação do subvencionismo agrícola. Em contraste com a administração anterior, a postura diplomática de Lula trocou as discussões meramente técnicas para enfatizar pontos do interesse nacional, com uma visão mais crítica sobre as vantagens e desvantagens da liberalização comercial numa situação relativamente assimétrica com a superpotência americana.

Entretanto, Lula também cedeu, ao deixar de lado a defesa do multilateralismo e do “entendimento único”, dois pontos enfatizados pelo Brasil, para aceitar o que ficou conhecido de uma liberalização *à la carte*. Não há juízo de valor na apresentação desses argumentos, porque não está sendo explorada a conjuntura das negociações. Um fator relevante é o recuo estratégico da diplomacia brasileira à série de negociações bilaterais que os Estados Unidos estavam empreendendo com países da região da Alca, o que enfraqueceria a posição brasileira nas negociações para criar a Área de Livre Comércio das Américas.

O trabalho de Almeida (2004) é relevante para o presente estudo devido ao caráter comparativo, entre duas gestões de política externa em mandatos presidenciais distintos. Apesar dos períodos pesquisados serem assimétricos (oito anos de gestão de Fernando Henrique Cardoso contra 16 meses de Luiz Inácio Lula da Silva), a iniciativa é válida como primeiro material disponível a respeito do tema abordado nesta dissertação, cuja metodologia comparativa vai ser detalhada no capítulo 3.

As comparações em termos das implicações institucionais, econômicas e políticas do estudo de Almeida (2004) na política externa de Fernando Henrique e Lula exploram motivações internas do governo e de cada presidente em particular, ou seja, as prioridades na formação da agenda política doméstica e externa. A dinâmica entre as duas agendas e os reflexos entre si serão detalhados a seguir.

## **2.5 Agenda Internacional e Doméstica**

De acordo com a definição de Gonçalves (2002), agenda internacional envolve as questões internacionais em evidência na mídia, atraindo a atenção da opinião pública, mobilizando as organizações não governamentais (ONGs), as organizações intergovernamentais e serviços diplomáticos. Ela é a expressão da conjuntura internacional e suas prioridades vão sendo definidas conforme a dinâmica das relações



internacionais. Ela pode sofrer alterações repentinas em sua ordem devido a decisões de atores internacionais ou acontecimentos inesperados, como os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que elevou a segurança e o combate ao terrorismo ao topo de prioridades da agenda internacional.

Tais mudanças na agenda privilegiam também a abordagem teórica em evidência na área de Relações Internacionais, que pode ser especificada aqui como uma disciplina com fortes ou relevantes interfaces com o âmbito de administração pública, assim como a ciência política, a economia, a história, o direito e a sociologia. No período pós-Segunda Guerra Mundial, o realismo dominava as relações internacionais e, conseqüentemente, os principais tópicos da agenda internacional eram poder militar e político, expressado na política externa e nas chamadas “áreas de influência”. Nesse contexto, força militar, tecnologia nuclear e política externa eram inseridos no denominado *high politics*. A economia, o direito internacional e os aspectos culturais estavam num plano secundário, chamado de *low politics*. Com a ascensão do liberalismo nas relações internacionais, iniciada nos anos 1970 e consolidada com o fim da União Soviética, em 1989, a economia foi “promovida” para a *high politics*.

Para Ramonet (2003), diretor do periódico *Le Monde Diplomatique*, a globalização provocou mudanças tanto nas estruturas de poder do sistema internacional quanto emergiu demandas por nova agenda. Ao contrário do que foi pregado, a globalização aumentou a desigualdade social e a concentração da distribuição de renda. De acordo com Ramonet (2003), a globalização promoveu a pilhagem planetária, onde a pobreza se tornou a regra e a abundância, a exceção. Atualmente a renda dos ricos em relação à dos pobres é 82 vezes mais elevada e dos seis bilhões de habitantes do planeta, apenas 500 milhões vivem confortavelmente e 5,5 bilhões passam necessidades. Para o sociólogo francês, a globalização não visa conquistar países, mas mercados, e sua saturação exige mudanças. Ramonet chega a comparar momentos históricos recentes, afirmando que o colapso econômico da Argentina, em dezembro de 2001, foi para o neoliberalismo o que a queda do muro de Berlim foi para o socialismo estatal: a evidência de um descrédito e a contestação de um impasse. A Argentina era o aluno mais aplicado da cartilha do FMI, o próprio exemplo daquilo que o Consenso de Washington preconiza como modelo universal e que o centro econômico mundial (FMI, Banco Mundial, OCDE e OMC) tenta exportar como uma obstinação dogmática para o planeta inteiro.

Nesse cenário, Ramonet afirma que os perigos e os motivos das guerras do século XXI vão surgir devido à falta de autoridade do Estado, à expansão sem controle das finanças internacionais e à degradação do meio ambiente. Os problemas seriam ilustrados por desastres ecológicos, escassez de água potável, morte de florestas, disseminação do que chamou de hipertecnologia, ascensão de movimentos neofascistas, do fundamentalismo religioso e do hiperterrorismo em escala global. Ramonet (2003) acredita que os principais atores do sistema internacional englobam agora as empresas globais e grandes grupos de mídia ou de finanças e as organizações não-governamentais (ONGs), nos quais o voto democrático tem pouca influência sobre o funcionamento interno, esvaziando o sentido da democracia. Por isso, o sociólogo francês afirma que é necessário agir contra a globalização liberal e afirma que o século XXI começou no Brasil, mais especificamente em Porto Alegre, com o Fórum Social Mundial<sup>17</sup>.

Como intelectual francês, sob influência do humanismo e das inspirações da Revolução Francesa, Ramonet prega a valorização do ser humano, prega o funcionamento de uma economia solidária, com base no desenvolvimento sustentável e acredita que a agenda internacional nesse século vai ser pautada pelos Direitos Humanos, com a validação do Tribunal Penal Internacional, pela emancipação da mulher em escala global, o princípio de precaução em matéria de meio ambiente e contra todas as manipulações genéticas. Ramonet afirma também que é preciso surgir uma utopia que mobilize a população. Entretanto, reconhece ser uma tarefa difícil devido à desconfiança em relação aos grandes projetos políticos, à crise de representação política e ao descrédito das elites tecnocráticas e intelectuais.

Diferente dessa visão niilista de Ramonet, o inglês Halliday (2001) aponta cinco motivos para o otimismo nas relações internacionais no século XXI: a) pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria o mundo não está dividido em rivalidades que possam levar à guerras nucleares; b) Estados desenvolveram uma extensa rede de cooperação, refletindo em complexas instituições governamentais; c) o presente é fruto de uma era de crescimento econômico sem precedentes; d) o mundo não está mais dividido em religiões fundamentalistas ou diferenças de valores não-

---

<sup>17</sup> As três primeiras edições do Fórum Social Mundial ocorreram em Porto Alegre (RS), de 2001 a 2003, no mesmo período da realização do Fórum Econômico Mundial, em Davôs, na Suíça. O objetivo do Fórum Social é ser uma oposição ao fórum do pólo econômico e buscar alternativas para os efeitos nocivos da globalização. A quarta edição do Fórum Social Mundial ocorreu em Bombaim, na Índia, em 2004. a quinta edição, em 2005, voltou para Porto Alegre.

comunicáveis (ao contrário do que pensa Huntington, 2001); e) o avanço contínuo da ciência e tecnologia pois esse vai ser, de acordo com Halliday, o século da biologia. O último item me pressiona a fazer referência a uma abordagem teórica que também envolve otimismo e agenda internacional.

Seguindo a onda de otimismo gerada pelo encerramento pacífico da Guerra Fria, a primeira das novas interpretações teóricas a ganhar relevância foi a tese de Francis Fukuyama. Em 1989, num artigo publicado pelo periódico *The National Interest*, que depois virou um livro<sup>18</sup>, Fukuyama defendeu o “Fim da História”. Para ele, a história das sociedades humanas havia chegado ao fim dado o desaparecimento do comunismo. De acordo com Fukuyama (1999), ao longo dos séculos, as transformações históricas sempre foram geradas pelo conflito de parâmetros ideológicos, mantendo uma dinâmica de antagonismo entre os homens. A bipolaridade havia sido mais uma destas fases de disputa, opondo o ideário liberal ao comunista, representados pelos Estados Unidos e a antiga União Soviética, desenvolvendo-se até uma solução final.

Tal disputa, inserida na geopolítica da Guerra Fria, se decorreu por 40 anos até a vitória do modelo americano, de economia capitalista e política democrática, impondo sua maior eficiência até o fracasso do rival socialista autoritário. Com isso, houve a disseminação gradual e natural destes parâmetros por todo o sistema, em direção à homogeneização de formas de pensamento e ação. Desta forma, as sociedades humanas iriam partilhar dos mesmos valores e propósitos, sendo eliminadas as fontes de divergência e conflito entre os homens devido à supremacia do pensamento único. Portanto, na ausência de uma ideologia alternativa que pudesse contrapor-se ao liberalismo, o mundo finalmente emergiria como uma comunidade de princípios compartilhados, estabelecendo-se em definitivo o fim da história e o nascimento de uma nova era de cooperação universal entre os homens. A interdependência e a transnacionalização, a globalização e suas revoluções na economia, política e cultura, simbolizados no conteúdo do paradigma neoliberal eram exemplos práticos de que o mundo caminhava em direção a um só mundo e com o mesmo destino.

Tais idéias são apresentadas por Pecequillo (2004) que mostra como elas influenciaram a agenda internacional quando o presidente americano George Bush

---

<sup>18</sup> Inicialmente o livro *the End of History and the Last Man* foi publicado em 1992. Adoto na bibliografia a tradução de 1999 publicada pela editora Rocco.

apresentou a interpretação de Fukuyama para definir uma Nova Ordem Mundial com a vitória das tropas de coalizão, lideradas pelos Estados Unidos, sobre o regime de Saddam Hussein, ditador iraquiano que invadiu o Kuwait. Como os Estados Unidos mobilizaram um grupo de nações com o compromisso de libertar o Kuwait e punir a invasão iraquiana, segundo os princípios da Carta da ONU, além da materialização desse compromisso na prática, sugeriram que os integrantes do sistema internacional passariam a se orientar pelos mesmo ideais, em respeito às regras mundiais, indicando-se o aprofundamento e disseminação da cooperação em direção à governança global, ao sistema mundial próspero e estável.

Uma década depois Fukuyama (2003) reviu suas interpretações e mudou de idéia. Disse que a história não acabaria com a unidade ideológica, mas somente com a extinção da ciência. Curioso que, além de cientista social, Fukuyama também se destaca como pesquisador na área de biologia. Em seu recente livro, “Nosso futuro pós-humano: conseqüências da revolução da biotecnologia” (2003), o autor faz nova advertência ao mundo, afirmando que o avanço da tecnologia tem sido mais rápido que a capacidade da humanidade de discutir a criação de instituições nacionais e internacionais que lidem com os frutos desse progresso. O desenvolvimento da biotecnologia deve fazer maravilhas pela humanidade no futuro, mas também pode provocar problemas políticos sem precedentes se não houver controle.

Otimismo à parte, com relação à agenda e ao contexto internacional contemporâneo, Halliday (2001) lembra que o século XX também começou com a expectativa de progresso para menos de uma década e meia depois estar afundado na Primeira Guerra Mundial.

A agenda internacional começa a ser pautada na agenda doméstica, por isso é relevante explorar como esse processo ocorre. John Kingdon (2003) elaborou um exaustivo trabalho sobre a formação da agenda de políticas públicas, abrangendo os atores e fatores determinantes que moldam a influência exercida na pauta da agenda, suas alternativas e oportunidades. Para Kingdon, o presidente, o *staff* presidencial e os articuladores políticos, formam o núcleo da organização governamental, considerado pelo autor como o principal jogador na formação do processo político e da agenda pública.

O presidente é um ator quase hegemônico, com grande capacidade de conduzir a agenda embora não a controle na totalidade. O chefe do executivo pode aceitar mudanças na conclusão da agenda, em função de seu senso de obrigação pública e

lealdade, mas dispõe de três recursos para manter e ampliar seu poder. O mais visível deles é o poder de veto, no qual o presidente pode sancionar ou não uma proposta, servindo de barganha junto ao congresso. A segunda fonte são os recursos organizacionais, que permitem ao presidente a capacidade de intervir diretamente na formulação de agendas por meio de seus assessores que, por sua vez, podem atuar junto às atividades intra-organizacionais do executivo possibilitando uma maior coerência nas propostas que serão enviadas ao congresso. Ou seja, o executivo é mais unitário que o congresso.

Outro recurso presidencial é o controle da atenção política haja vista que pode comandar a opinião pública. Quando desfruta de popularidade com a população e seus correligionários, o chefe do executivo pode usar a mídia para pressionar os demais poderes a adotar sua agenda. Nos Estados Unidos o presidente George W. Bush fez isso quando conseguiu que a justiça da Califórnia proibisse o casamento entre homossexuais, em 2004, e que o congresso autorizasse o ataque militar ao Afeganistão e Iraque. Aqui no Brasil, Fernando Henrique Cardoso divulgou a campanha de que as privatizações tornariam o país mais moderno e justo e quem não votasse a favor das propostas estaria votando contra o Brasil.

Kingdon (2003) escreveu sobre os Estados Unidos, um país presidencialista, porém, com grande influência do congresso. Existe um ditado americano que diz “o presidente propõe e o congresso dispõe” (Kegley e Wittkopf *apud* Pecequillo, 2003). Entretanto, recentemente o presidente Bush, com maioria republicana entre deputados e senadores, conseguiu aprovar emendas que lhe garantem mais autonomia perante o congresso, como por exemplo, o *fast track*, que na prática permite o presidente assinar acordos comerciais sem a autorização do congresso americano. Historicamente, essa espécie de submissão do executivo ao legislativo nos Estados Unidos levou a um grande constrangimento internacional. Com o fim da Primeira Guerra Mundial, o presidente americano Woodrow Wilson idealizou um órgão internacional capaz de evitar futuras guerras de dimensões gigantescas. Formou a Liga das Nações e elaborou os “14 pontos de Wilson”, um documento que estabelecia as normas de conduta do sistema internacional. Apesar de sua influência e relevância nesse processo pacificador, a participação dos Estados Unidos foi vetada pelo congresso (ver Halliday, 1999).

No Brasil, a figura presidencial ganhou um status majoritário na divisão dos poderes no governo de Getúlio Vargas sob a justificativa da baixa cultura cívica do

povo brasileiro (Werneck, 2001). Desde a década de 1930 o executivo concentrou a maior parcela da formação da agenda pública. Atualmente, a independência do presidente no processo de tomada de decisões é explícita pelas Medidas Provisórias (MPs), que garantem a determinados projetos ganharem status de lei por sanção presidencial sem prévia aprovação do congresso. O plano Real, que definiu a nova moeda brasileira em 1994, existiu por mais de seis anos como uma sequência de MPs. Por mais criticada que seja a governança por meio de medidas provisórias, o governo muda, mas esse hábito persiste, como deixa claro as críticas que a base aliada tem feito ao excesso de MPs pelo presidente Lula.

De acordo com Kingdon (2003), o segundo ator que influencia na agenda pública é o *staff* presidencial, que corresponde na nossa realidade aos ministros de Estado. A proximidade com o presidente lhes garantem a capacidade de influenciar a pauta da agenda pública, elaborando propostas ou alternativas. O autor foca nas pessoas envolvidas na administração governamental, mas a proximidade com o chefe do executivo é relevante até para quem não tem cargo no governo.

O terceiro ator que pode influenciar a agenda pública, de acordo com Kingdon são os articuladores políticos que flutuam entre os gabinetes dos secretários, ministros, chefes de agências governamentais e do próprio presidente, buscando apoio e recursos para a inserção de seus interesses na agenda política. Estão nessa esfera os cargos de indicação política, que compõem o núcleo do governo. O agravante desse ator é sua geralmente curta permanência na esfera governamental, limitando seu poder de atuação.

O funcionário público, ou burocrata, também tem relevância na pauta da agenda pública e, devido ao seu diferencial de informação, possui posição privilegiada com relação ao núcleo do governo e indicações políticas. O burocrata pode atuar no processo de formulação da agenda pública, mas seu papel de destaque é na implementação da mesma. Caso o funcionário público perceba que a implementação da agenda não está sendo válida, pode dar *feedback* para alteração das políticas públicas e propor idéias e sugestões na agenda. A influência dos burocratas está fundamentada em três recursos. O primeiro é a longevidade. Ao contrário dos articuladores políticos, a estabilidade profissional garante ao funcionário público a capacidade de conhecer em profundidade os procedimentos do aparelho governamental sendo de grande valia para a implementação de agendas. O segundo recurso é a experiência (*expertise*) devido à dedicação e ao tempo de serviço prestado

à administração pública. Essa experiência garante aos burocratas um trunfo na mudança de políticas governamentais porque, apesar de possuírem riqueza de informações, sabem estimar resultados e alternativas para a agenda política conjuntural. E o último, mas não menos importante, recurso é a rede de relacionamentos construída com os anos de experiência burocrática com integrantes de outros órgãos públicos, grupos de interesses (lobistas) e parlamentares. Kingdon (2003) define a rede de relacionamentos entre burocratas, grupos de interesse e comitês do congresso de “triângulo de aço”, que proporciona ao funcionário público uma visão mais ampla e holística da agenda política que os parlamentares e o próprio presidente.

O congresso é outro ator na formação da agenda de políticas públicas e sua influência consiste em quatro fatores. O primeiro é sua autoridade legal, como representante do povo e com capacidade de legislar. Sua relevância está no fórum parlamentar, por onde as mudanças nas políticas internas passam por alterações na legislação vigente. O segundo recurso é a publicidade e a visibilidade na opinião pública, graças às participações públicas e a frequência com que dão entrevistas para a mídia. No Brasil é relevante ressaltar que, tanto deputados quanto senadores, têm um canal de televisão próprio, a TV Câmara e a TV Senado, respectivamente. Parlamentares usufruem dessa publicidade para pressionar mudanças na agenda política. O terceiro fator corresponde às informações mescladas que os congressistas recebem do meio acadêmico, de órgãos públicos e de institutos de pesquisa. Desta forma eles conseguem, mesmo que de forma generalista, dominar um dado assunto e propor mudanças na agenda pública. O quarto recurso é a longevidade, não tanto quanto dos funcionários públicos, mas suficiente para implementar suas próprias agendas.

A composição de agendas políticas também sofre influência de atores que não possuem ligação formal com o governo, principalmente por grupos de interesse, pela academia de ensino, pela mídia e pela opinião pública. Isso não significa que os integrantes do governo tenham sua autoridade enfraquecida, apenas que podem sofrer influência indireta de agentes externos à administração pública.

Kingdon (2003) apresenta diversos grupos de interesse, como empresários, representantes de indústrias, sindicatos, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e lobistas, uma atividade não legalizada no Brasil mas institucionalizada nos Estados Unidos, país que foi objeto do estudo de Kingdon. O autor afirma que a maior parte

dos esforços dos grupos de interesse é voltada para bloquear atividades que poderiam possibilitar melhorias para a população. No caso Brasileiro, imaginava-se que os sindicatos teriam uma voz mais ativa na formação da agenda pública, devido à origem do presidente da República e de vários integrantes do alto escalão do Partido dos Trabalhadores (PT). Entretanto essa expectativa não se concretizou e, a cada mês que o Comitê de Política Monetárias anuncia um aumento na taxa básica de juros, percebe-se que a Febraban (Federação Brasileira dos Bancos) é um grupo de interesse valorizado por ser o único a se manifestar a favor dos juros altos, em detrimento da CUT, da Fiesp e da Firjan, por exemplo.

A academia, que comporta pesquisadores e consultores, representa um impacto a longo prazo na formação da agenda, possuindo reconhecimento e prestígio junto ao governo. A atuação preponderante de acadêmicos está nas alternativas da agenda, corroborando ou refutando propostas em andamento da agenda. Os acadêmicos costumam freqüentar ambientes governamentais não só como observadores, mas com freqüência como gestores públicos contratados para acompanhar determinados projetos ou atuarem de forma incisiva em agendas de políticas públicas. Essa é uma tradição nos Estados Unidos, onde diversos professores saíram de suas atividades acadêmicas para trabalharem no governo e depois voltaram a lecionar.

Para citar os mais recentes casos, a conselheira de Segurança Nacional e atual secretária de Estado Condoleezza Rice era reitora da universidade de Stanford e Samuel Huntington, autor do polêmico livro “Choque de Civilizações”, trocou as aulas na *JKF Government School* de Harvard para trabalhar como conselheiro no departamento de Defesa americano na administração de George W. Bush. Na gestão anterior, de Bill Clinton, Joseph Nye, como citado no item 1.1 desta pesquisa, trabalhou como conselheiro no departamento de Estado antes de assumir atualmente a reitoria da escola de Governo da John F. Kennedy, da universidade de Harvard. O prêmio Nobel de economia, em 2001, Joseph Stiglitz, foi conselheiro econômico de Clinton e depois voltou a lecionar na universidade de Columbia. No Brasil essa prática também acontece e foi valorizada na gestão de Fernando Henrique Cardoso quando diversos professores da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro assumiram cargos de prestígio na área econômica, como Pedro Malan (ministro da Fazenda), Edward Amadeo (Ministro do Trabalho) e Armínio Fraga (presidente do Banco Central).



A mídia tem influência na formação da agenda, mas de forma fragmentada e de forma amplificadora dos movimentos existentes, refletindo a opinião pública e provocando reações do governo. Um exemplo recente é a Medida Provisória que eleva o presidente do Banco Central ao *status* de ministro. Devido a denúncias de irregularidades sobre declaração de renda publicadas na imprensa, o presidente Lula resolveu proteger Henrique Meirelles para ser julgado em foro privilegiado. Nesse caso a agenda foi pautada como uma reação à mídia. Kingdon (2003) considerava a mídia como um dos principais atores na composição da agenda e se surpreendeu com o resultado da pesquisa. Para o autor, a influência reduzida e relativa da mídia se deve às coberturas superficiais, às vezes sensacionalistas e momentâneas, ou seja, não acompanham o desenvolvimento do caso, só noticiam na época em que fatos relacionados a ele acontecem e segue para a reportagem seguinte, para o fato mais recente. De fato, a mídia realiza uma cobertura breve dos acontecimentos e não da agenda política. Seu maior poder está na capacidade de influenciar a opinião pública. A influência da academia e da mídia na formação da agenda também foi objeto de estudo de Weil (2001) quando defendeu a maior participação de professores e jornalistas na conscientização da população, no caso americana, da importância da política externa no cotidiano das pessoas no âmbito doméstico.

Kingdon (2003) afirma que governantes e parlamentares buscam identificar o impacto de suas ações na formação da agenda e de suas propostas na opinião pública, que é formada por eleitores. Por isso determinados assuntos são inseridos na agenda política por serem de grande apelo popular. Com isso, mesmo que discordem do assunto, políticos incorporam o tema a sua própria agenda e ganham popularidade. A maior preocupação está na repercussão negativa junto à opinião pública, que comprometeria a imagem e o lastro de votos do político. A ligação da opinião pública com a política foi abordada por acadêmicos realistas clássicos, como Kissinger (1998) e Carr (2001).

O processo de formação da agenda está circunscrito à esfera do Estado burocrático e à estrutura de oportunidades, mas não são dominadas por eles. O processo incorpora diversos atores, que compõem o governo (presidente, parlamentares, articuladores políticos e burocratas) e atores externos (grupos de interesse, academia, mídia e opinião pública). O principal ator na formulação de agendas é o presidente, entretanto ele não controla as alternativas, que correspondem às oportunidades de mudar a agenda (Kingdon, 2003). Há uma interação entre os

atores para a formação da agenda e o que determina a intensidade da força do ator é o grau de informação, haja vista que ninguém controla o sistema informativo na totalidade.

Os valores, ideais e a formação da agenda das políticas doméstica e externa são fontes primordiais do poder brando (Nye, 2004) que podem ser controlados pelo governo. A cultura é a outra fonte que foge da alçada governamental. A seguir vai ser detalhado como o conceito de “poder brando” engloba e problematiza a multiplicidade de tópicos da agenda internacional contemporânea.

## 2.6 Conceito de “Poder Brando”

A expressão “poder brando”, cunhada pelo americano Joseph Nye no final da década de 1980, está sendo muito utilizada por políticos americanos, mídia especializada (como *Foreign Affairs*) e acadêmicos, principalmente depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Uma das razões para isso foi a radical mudança na política externa do governo de George W. Bush, que adotou uma postura unilateral e isolacionista, em comparação à postura mais internacionalista de Bill Clinton.

No conceito de Nye, “poder brando” é a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você deseja pela atração em vez de coerção. O poder coercitivo seria a ostentação militar e sanções econômicas, classificados por Nye de “poder bruto”, enquanto a identidade cultural, ideológica e política comporiam o “poder brando”. No livro “O Paradoxo do Poder Americano” (2002), o autor apresenta diversos argumentos para o “poder brando” ser utilizado como ferramenta de sustentação da liderança hegemônica dos Estados Unidos. Um deles é de que a desigualdade de poder chega a ser uma fonte de paz e estabilidade, ou seja, é necessário haver uma supremacia por um Estado para manter a paz no sistema internacional, um argumento contrário ao conceito de Balança de Poder. O raciocínio é de que não faz sentido declarar guerra a uma potência dominante. Nye chega a citar os americanos Robert Gilpin e Charles Kindleberger para corroborar seu ponto de vista.

O cientista político Robert Gilpin (1981) afirmou que a *Pax Britannica* e a *Pax Americana*, tal como a *Pax Romana*, garantiram um sistema internacional de paz e segurança relativas. O economista Charles Kindleberger (1973) disse que para que a economia mundial se estabilize, é preciso que haja um estabilizador, um estabilizador

único. Para Nye (2002), a governança global requer a liderança de um Estado grande e se tal potência possuir “poder brando” e se comportar de modo que beneficie aos outros, é possível que as alianças contrárias demorem a surgir. Por outro lado, se a potência definir seus interesses com estreiteza e usar de forma arrogante seu poder bruto, estará apenas incentivando os demais Estados a colaborarem para escapar à sua hegemonia. Thomas Hobbes também defendia a existência de um poder superior, uma potência hegemônica, para evitar riscos de guerra entre nações que ambicionam tomar o lugar vago de hegemonia. Para Hobbes, era preciso escolher entre a guerra perpétua de um contra o outro, fruto da ausência do poder absoluto, e a paz, fruto de tal poder (Chevallier, 1982).

Joseph Nye cunhou o termo *soft power* (poder brando) no livro “*Bound to Lead – the changing nature of american power*”. O livro foi lançado em 1990, portanto antes do fim da União Soviética, e tinha o propósito de ser uma alternativa ao que o autor chamou de declinismo. Na época, muitos acadêmicos apontavam o declínio da hegemonia americana, como Paul Kennedy, e a própria população dos Estados Unidos acreditavam que o país perdia terreno na esfera econômica para o Japão e Europa (Alemanha). Nye argumentou que esse declinismo era um erro porque os Estados Unidos eram a nação mais forte do mundo no aspecto militar, econômico e numa terceira dimensão, que chamou de “poder brando”.

“Poder brando” corresponde à habilidade de conseguir o que se quer por meio de atração em vez de coerção ou pagamento de subornos. Esse poder de atração surge da cultura, dos ideais e das políticas adotadas por um país. Quando tais políticas são vistas com legitimidade pelos olhos dos outros, o poder brando é enaltecido. Quando você conquista a admiração dos outros e faz com que eles passem a desejar aquilo que você quer, você não precisa fazer uso da força física ou econômica para conseguir seus objetivos. Direitos Humanos, democracia e oportunidades individuais são valores muito sedutores. Entretanto, atração se torna rapidamente repulsão quando você age de forma arrogante destruindo a real mensagem que tais valores pretendem transmitir. Funciona como a analogia da credibilidade, muito difícil de construir, mas que desaparece ao menor erro ou desvio.

Em mais de uma década o termo “poder brando” foi usado com frequência por meios de comunicação, na indústria editorial e na academia do mundo todo. Para desgosto de Nye, seu termo foi usado com muita trivialidade e o poder brando americano se resumiu à influência da Coca-Cola, Hollywood, jeans e o culto

capitalista do dinheiro. De acordo com o autor, mais frustrante ainda foi ver políticos ignorarem a importância do poder brando americano fazendo com que o país e a sociedade em geral sofressem com perdas e castigos desnecessários, como os atentados de 11 de setembro de 2001, por exemplo.

Em 2002, Nye voltou a discutir o poder brando no livro “O Paradoxo do Poder Americano – porque a única superpotência mundial não pode seguir isoladamente” e alertou, dessa vez, contra o que chamou de triunfalismo, o oposto do que salientou no livro anterior, 12 anos antes. Nye aborda questões de multilateralismo e o efeito benéfico do poder brando na política externa de um país.

Diante da necessidade de explorar melhor o conceito e evitar que a opinião pública e acadêmicos em geral utilizem o termo “poder brando” de forma errônea, Nye publicou em 2004 o livro “*Soft Power – The Means To Success In World Politics*”. Nele, o autor afirma que o ataque contra o Iraque, em março de 2003, foi uma demonstração da derrota do poder brando americano como o da vitória do poder bruto dos Estados Unidos. Nye afirma que vencer a paz é mais difícil que vencer a guerra. E o poder brando é fundamental para se vencer a paz<sup>19</sup>.

Outros autores também destacaram a relevância da cultura para a administração pública, relações internacionais e desenvolvimento econômico. Samuel Huntington, no livro *O Choque de Civilizações* (2001), afirma que no mundo pós-guerra fria, as mais importantes distinções entre os povos não são ideológicas, políticas ou econômicas, mas culturais. Huntington, junto com Lawrence Harrison, organizou 22 artigos no livro *A Cultura Importa* (2002) e defendeu com mais argumentos a importância da cultura no amadurecimento e desenvolvimento de uma sociedade. Para os autores, a definição de cultura ocorre em termos puramente subjetivos, como os valores, as atitudes, as crenças, as orientações e os pressupostos subjacentes que predominam entre os membros de uma sociedade.

Huntington (2002) apresenta um estudo com dados econômico de Gana e Coreia do Sul no início da década de 1960, muito semelhantes na época, com níveis comparáveis de PIB *per capita*; divisões parecidas na economia, entre bens primários, indústrias e serviços; um domínio expressivo das exportações de bens primários; e níveis comparáveis de ajuda econômica. Trinta anos depois, a Coreia do Sul se tornou

---

<sup>19</sup> Para quem acha ilusório vencer sem armas e que tais argumentos de poder brando são inócuos, vale lembrar o histórico de Joseph S. Nye, Jr. Ele se destacou lecionando disciplina de Segurança Internacional em Harvard e foi integrante do governo como conselheiro do departamento de defesa do presidente Bill Clinton. Para Nye, o “poder esperto” não é nem o brando, nem o bruto. É a combinação de ambos.

um dos Tigres Asiáticos, entre as catorze maiores economias do mundo, enquanto Gana continuava nos mesmos patamares, cujo PIB *per capita* correspondia à décima quinta parte do da sul-coreana. Muitos fatores explicariam tal discrepância, mas Huntigton acredita que grande parte da explicação estava na cultura, na qual os sul-coreanos valorizavam a frugalidade, o investimento, o trabalho, a educação, a organização e a disciplina.

Em 1985, Lawrence Harrison, co-autor de “A Cultura Importa”, publicou um estudo pelo *Harvard Center for International Affairs* chamado *Underdevelopment Is a State of Mind – The Latin American Case*, onde demonstrava que na maioria dos países latino-americanos a cultura era um dos principais obstáculos ao desenvolvimento. A idéia desenvolvida pelos autores é explorar a cultura como variável independente ou explicativa para alcançar o desenvolvimento econômico e a democratização política, além de estudar fatores culturais como variáveis dependentes, capazes de estimular o progresso humano ou impedi-lo. Neste caso, busca-se identificar como pode a ação política, ou outra forma de ação, mudar ou eliminar obstáculos culturais ao progresso, como a corrupção endêmica, por exemplo, que é menor em sociedades protestantes da Europa setentrional e nas sociedades de colonização britânica<sup>20</sup>.

Passando pelos autores clássicos, para Montesquieu, a cultura é uma variável que vai interferir no Estado, no desenvolvimento e na economia. Tocqueville também estuda os efeitos políticos da dimensão cultural, nos efeitos da cultura americana e na consolidação da democracia.

Max Weber afirma que a cultura tem um papel relevante na construção do capitalismo e observa no plano da cultura a possibilidade de uma nova relação na construção social da economia (Giddens, 2000). Weber propõe uma sociologia da ação humana que, por sua vez, é dotada de significação social. Sua contribuição passa pela ação social na economia. A teoria econômica clássica é composta por atores racionais, movidos por interesses, para maximizar sua utilidade. A economia considera o indivíduo essencialmente racional, buscando maximizar o prazer e minimizar a dor. Na ação social proposta por Weber, a economia é explicada não somente com base na análise de custo-benefício. Ele argumenta que há outros fatores subjetivos e não-

---

<sup>20</sup> Peter Evans (1995) também apresenta um estudo sobre como a variável cultural vai induzir o desenvolvimento em diversos países, como Japão, Coreia, Taiwan, Índia, Brasil e Zaire.

mensuráveis, como o hábito, a tradição, o costume, as emoções e, principalmente, a cultura.

Argumento semelhante ao de Herbert Simon, que na década de 1940 desenvolveu pesquisas nesse sentido, questionando a racionalidade do modelo clássico da economia. Simon mostrou que outros fatores subjetivos e não-mensuráveis tinham papel fundamental na tomada de decisão do indivíduo. Tal pesquisa ficou conhecida como Modelo da Racionalidade Limitada (ou Modelo Carnegie, por ter sido desenvolvida no *Carnegie Institute*) e rendeu-lhe um prêmio Nobel de Economia. (Prestes Motta, 2004).

Curiosamente Nye descarta o rótulo de potência hegemônica para os Estados Unidos. Ele afirma que a definição utilizada por Joshua Goldstein (1988), de que hegemonia é a capacidade de ditar ou pelo menos dominar as regras e acertos pelos quais se conduzem as relações internacionais, não se aplica aos Estados Unidos. Para exemplificar sua opinião, Nye concorda que a Casa Branca tem voz ativa e voto predominante no Fundo Monetário Internacional (FMI), mas não escolhe seu diretor sozinha. Além disso, afirma que os Estados Unidos não tentam impor sua vontade em oposição ao Japão e Europa, por exemplo, na Organização Mundial do Comércio (OMC).

O fim da Guerra Fria provocou um novo ordenamento no sistema internacional. Alguns o definem como unipolar, outros como multipolar. Joseph Nye (2002) acredita que ambos estão certos e, concomitantemente, equivocados, haja vista que cada um se refere a uma dimensão diferente de poder. Nye usa uma analogia com um tabuleiro de xadrez tridimensional para ilustrar a distribuição de poder entre as nações no presente. No tabuleiro superior estaria a dimensão militar, no qual o poderio é predominantemente unipolar, concentrado nos Estados Unidos.

No tabuleiro intermediário estaria a dimensão econômica, dividida entre Estados Unidos, Japão e Europa, responsáveis por dois terços da produção mundial, com a China pleiteando uma vaga nesse tabuleiro como jogador relevante. Nesse tabuleiro econômico, os americanos negociam, com frequência, em patamar de igualdade com a Europa, o que levou alguns acadêmicos (Huntington, 1988) a falar num mundo híbrido uni-multipolar.

O tabuleiro inferior é onde ocorrem as relações transnacionais, que transpõem as fronteiras estatais e escapa ao controle governamental. Nele há agentes não estatais completamente diversos, como banqueiros transferindo eletronicamente importâncias

mais vultosas que a maioria dos orçamentos nacionais, terroristas empreendendo ataques e *hackers* prejudicando operações na internet. Nesse tabuleiro inferior o poder está disperso e nele Nye recomenda atenção para os Estados Unidos exercerem o “poder brando”.

Nye usa o argumento de Joseph Joffe (1997, p.38), de que ao contrário dos séculos passados, nos quais a guerra era o grande árbitro, hoje os mais interessantes tipos de poder não saem do cano do fuzil. Para Joffe, atualmente compensa muito mais “levar os outros a quererem o que você quer”, e isso tem a ver com atração cultural e ideologia, com o estabelecimento de agendas e com a capacidade de oferecer altos preços pela cooperação, como oferecem a vastidão e a sofisticação do mercado norte-americano. Joffe conclui que, nessa mesa de jogo, nem a China, nem a Rússia, nem o Japão, nem mesmo a Europa ocidental têm o cacife comparável às fichas acumuladas pelos Estados Unidos. Para Nye (2002), os Estados Unidos podem dissipar tal poder referido por Joffe, que o próprio Nye classifica como o reconhecimento do “poder brando”, com o unilateralismo desastrado.

Richard Haas, diretor de planejamento político do Departamento de Estado na administração do presidente americano George W. Bush (correspondente ao ministério das Relações Exteriores), alertou que qualquer tentativa de domínio careceria de apoio interno e estimularia a resistência internacional que, por sua vez, tornaria altíssimo o custo da hegemonia e baixíssimos seus benefícios (Apple Jr., 2000). Para Nye, os Estados Unidos devem utilizar o “poder brando” para mobilizar coalizões internacionais a fim de enfrentar as ameaças e os desafios comuns ao mundo e, para tanto, é necessário aprender a compartilhar e liderar. Como destacou Mallaby (1999), o paradoxo do poder americano, neste fim de milênio, é que ele é grandioso demais para ser desafiado por qualquer outro Estado, mas não o bastante para resolver problemas como o terrorismo global e a proliferação das armas nucleares. Assim, os Estados Unidos precisam da ajuda e do respeito das outras nações.

Nye (2004) acredita que a natureza do poder mudou. Antes, Maquiavel dizia que era melhor ser temido do que amado. Para Nye, atualmente o melhor é a combinação dos dois. Para Nye, as formas de exercer o poder correspondem à:

- 1) coação com ameaças
- 2) indução com pagamentos e subornos
- 3) atração e cooptação

Segundo Nye (2004), para políticos céticos e pessoas ordinárias, o poder de um país se mede pelo (1) tamanho da população, (2) tamanho do território, (3) extensão de recursos naturais, (4) força econômica, (5) força militar e (6) estabilidade social. A mudança nos tempos leva à pergunta: quais recursos proporcionariam a melhor base para determinar o comportamento de poder num determinado contexto? Petróleo não era importante antes da era industrial, assim como urânio não era relevante antes da era nuclear.

Nye volta a citar o tabuleiro de xadrez tridimensional, onde existe a hegemonia americana na dimensão militar, uma multipolaridade na dimensão econômica e uma organização caótica na terceira dimensão que trata de questões transnacionais, englobando terrorismo, questões climáticas, epidemias de doenças infecto-contagiosas e crimes internacionais (2004:4). Nye alerta que quem só foca na força militar ou econômica é jogador unidimensional e que ao longo prazo vai ser derrotado no jogo tridimensional, ou seja, para ser bem sucedido no tabuleiro tridimensional em que se transformou o mundo globalizado contemporâneo, os países devem desenvolver recursos de poder brando.

Nye afirma que poder brando já foi chamado de “a segunda face do poder” e se deve à proposta de estabelecer a agenda política mundial e atrair a posição de outros países no sistema internacional (2004:5).

Nye reforça a idéia de poder brando como a habilidade de moldar a preferência dos outros para que eles desejem o que você quer. Países democráticos, por exemplo, confiam na combinação de indução e atração. Tais características levam as políticas adotadas a serem vistas como legítimas, com autoridade moral. Entretanto, Nye alerta que poder brando não é somente poder de influência, mas também de atração (2004:6). Para medir os recursos de atração de um país, Nye sugere a realização de pesquisas de opinião (*polls*) ou grupos de foco, além estabelecer a agenda de negociação como uma forma de restringir a preferência do “outro lado” tornando os desejos mais extravagantes irrealizáveis (2004:7). Mais um argumento do uso do conceito de poder brando pela política externa brasileira é a iniciativa do presidente Lula em criar identidades dos povos do sul sob a liderança do Brasil, mobilizar uma união dos países do continente sul-americano e, principalmente, fazer questão de participar de foros decisórios na política mundial, como o Conselho de Segurança da ONU e reuniões do G8, os países mais industrializados do mundo e a Rússia.



Nye faz uma analogia interessante, ao comparar o conceito de poder brando com a mão invisível do mercado de Adam Smith. Poder brando é uma força de atração intangível que nos convence a compartilhar com valores dos outros no momento de decidir, sem que haja uma ameaça coercitiva ou econômica explícita (2004:7).

O autor trata de espectros de comportamento e fontes de poder, no qual o poder de comando é manifestado pela habilidade de mudar o que os outros querem por coerção ou indução e o poder de cooptação consiste na habilidade de moldar o que os outros querem pela atração, seja pela cultura, pelos valores ideológicos ou pela habilidade de manipular a agenda política de forma que os outros falhem em expressar suas reais preferências por serem surreais (2004:8).

**Tabela 5 – Dimensões de poder**

	<b>Poder Bruto</b>	<b>Poder Brando</b>
<b>Espectros de comportamento</b>	<b>Comando</b>	<b>Cooptação</b>
	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">Coerção 1 ←</div> <div style="text-align: center;">Indução 2</div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">Formação da agenda 3</div> <div style="text-align: center;">Atração 4 →</div> </div>
<b>Recursos mais frequentes</b>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">Força Pagamentos</div> <div style="text-align: center;">Sanções Subornos</div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">Instituições</div> <div style="text-align: center;">Valores Cultura Políticas</div> </div>

Fonte: NYE, Joseph S. *Soft Power – The Means To Success In World Politics*. New York: Public Affairs. 2004. pp 8.

Nye cita o realista Edward Carr, que escreveu o clássico “1919-1939 – Vinte Anos de Crise”, e descreveu o poder internacional em três categorias: o militar, o econômico e o da opinião pública (como apresentado na tabela 3). Uma estrutura semelhante a sua visão em que há as esferas militares e econômicas, no poder bruto, e o poder brando. Outros autores discutiram a relevância da opinião pública, como Kissinger (1998) que tratou os efeitos da moral e da opinião pública nas relações internacionais, Weil (2001) que defendeu a participação mais ativa da opinião pública de um país para promover sua maior inserção internacional e Kingdon (2003), que considera a opinião pública um dos principais fatores da sociedade na formação da agenda política, ao lado de grupos de interesse, academia e mídia.

Nye dá exemplos do poder brando americano como o Plano Marshall, na Europa, a política da boa vizinhança, na América Latina, os intercâmbios culturais com alunos do mundo todo por iniciativa do senador Fulbrighth, na década de 1950, e a inspiração de sonhos e desejos de milhares de pessoas devido às imagens propagadas

pelo cinema e pela televisão (2004:9). Nye argumenta que muitos países, que utilizam o poder brando, têm coberturas políticas maiores do que suas capacidades econômica e militar porque incluem causas de atração, como ajuda econômica a países menos favorecidos e incentivos à paz (2004:9).

Os exemplos de poder brando de outras nações citados por Nye são a imensa indústria cinematográfica da Índia, conhecida como Bollywood, a postura de negociador e mediador em diversos processos de paz da Noruega e o Canadá (2004:10). Sobre o Canadá especificamente, Nye cita Michael Ignatieff que descreve três recursos de influência do país: (1) autoridade moral, que lembra a legitimidade discutida anteriormente; (2) a capacidade militar; e (3) a capacidade de assistência internacional. Nye afirma que instituições fortalecem o poder brando, pois o poder com legitimidade aos olhos dos outros encontra menos resistência para a realização de seus desejos. A Grã-Bretanha fortaleceu instituições durante seu período hegemônico, como o livre comércio e o padrão-ouro, assim como os Estados Unidos durante seu exercício de liderança hegemônica no pós-Segunda Guerra Mundial, como a criação de organismos internacionais como ONU, FMI e OMC, por exemplo (2004:10).

### **2.6.1 Fontes de Poder Brando**

De acordo com Nye, há três fontes básicas de poder brando: (1) cultural, ou atração cultural; (2) valores políticos, tanto internos quanto externos; e (3) política externa, vista como legítima e com autoridade moral (2004:11).

A cultura é o conjunto de valores e práticas que criam significado para a sociedade. Na avaliação de Nye, a cultura universalista dos Estados Unidos permite que sua capacidade de influência seja maior que suas fronteiras militares, diferente do que ocorreu com os impérios Romano e Soviético. Nye cita exemplos de filmes americanos que ajudaram a conscientizar o desenvolvimento de direitos humanos na China (2004:12) e os milhares de estudantes estrangeiros que vão estudar nos Estados Unidos e, ao voltarem a seus países de origem contribuem para disseminar os valores da cultura americana e, caso ocupem posições de destaque na elite da sociedade, contribuem para formar alianças diplomáticas com os Estados Unidos (2004:13; Guimarães, 2002; Borjas, 2002).

Nye (2004) alerta para os limites do poder brando e afirma que sua relevância e maior possibilidade de sucesso ocorre onde o poder é disperso, em democracias, por

exemplo, do que em regimes autoritários. Além disso, numa sociedade liberal, o governo não pode, e não deve, controlar a cultura. Isso significa que as fontes de poder brando não são exclusivas do governo. Nye lembra que o avanço da globalização mudou algumas naturezas de poder, como a tecnologia nuclear radicalizou a estratégia militar, a tecnologia de comunicações fomentou e expandiu o nacionalismo e a tecnologia como a internet que “democratizou” o terrorismo. Nye afirma que os terroristas utilizam o poder brando para tentar legitimar suas causas.

O Brasil, junto China e Índia, são citados por Nye como países emergentes com potencial de disseminar seu poder brando nesta era da informação global (2004:30). Esse argumento legitima o presente estudo mostrando a viabilidade de explorar a inserção internacional de um país por meio do poder brando e aumentar seus recursos pela aplicação adequada de sua política externa. Nye vai além da exploração do poder brando por Estados e afirma que até os políticos (pessoas físicas) vão se beneficiar do poder brando, na medida que vão se tornar competidores por atração, legitimidade e credibilidade (2004:31).

Para Nye, a habilidade de dividir informação e de ser acreditado (credibilidade) vai ser uma importante fonte de atratividade e poder num futuro breve. Essa análise tem como base a decadência do poder brando americano depois da invasão no Iraque, em março de 2003, sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, as seguidas fraudes por parte da administração Bush para tentar convencer a comunidade internacional da ameaça de Saddam Hussein com seu arsenal de armas de destruição em massa, o que depois foi comprovado que não existia, deteriorou a credibilidade americana. Nye reconhece que ainda é cedo para determinar dados concretos, mas sugeriu a Guerra do Golfo II como um excelente estudo de caso sobre a interação de poder bruto e poder brando, como trabalhos acadêmicos futuros.

**Tabela 6 - Os três tipos de poder**

	<b>Comportamentos</b>	<b>Moedas primárias</b>	<b>Políticas governamentais</b>
<b>Poder Militar</b>	Coerção Dissuasão Desencorajamento Proteção	Ameaças Força	Diplomacia coercitiva Guerra Aliança
<b>Poder Econômico</b>	Indução Coerção	Pagamentos Sanções	Ajuda Subornos Sanções
<b>Poder Brando</b>	Atração Formação de agenda	Valores Cultura Políticas Instituições	Diplomacia pública Diplomacia bilateral ou multilateral

Fonte: NYE, Joseph S. *Soft Power – The Means To Success In World Politics*. New York: Public Affairs. 2004. pp 31.

Nye acredita que o poder brando vai ganhar importância relativa nesse quadro de divisão de poder durante a era da informação global. Para ele, os países que forem mais hábeis para desenvolver atratividade vão ganhar poder brando devido a três fatores: (1) múltiplos canais de comunicação; (2) ideais e valores culturais em sintonia com normas globais, como liberalismo, pluralismo e autonomia das nações; e (3) credibilidade com políticas domésticas e externas. Mais uma vez tais argumentos corroboram a relevância deste estudo e do papel de protagonista que a política externa deveria ter na agenda pública dos governos e que parece negligenciada pela academia brasileira.

Nye (2004) aponta uma série de argumentos para provar a atratividade da cultura americana diante dos olhos do mundo: (1) país que mais atrai imigrantes no mundo; (2) país que mais atrai estudantes estrangeiros no mundo; (3) maior exportador mundial de filmes e programas de TV; (4) metade das 500 maiores empresas do mundo é americana; (5) 62 das 100 marcas mais conhecidas no mundo são americanas; (6) maior publicação mundial de livros; (7) maior números de prêmios Nobel em física, química e economia; (8) oito das 10 maiores escolas de negócios do mundo são americanas; (9) maior exportador mundial de música; (10) país com maior número de usuários de internet; (11) país com maior número de publicações de artigos científicos do mundo.

Nye (2004) identifica outros critérios de poder brando em que os Estados Unidos não são líderes, mas estão bem classificados: (1) atração de turistas; (2) atração de exilados políticos (atrás de Inglaterra e Alemanha); (3) índice de qualidade de vida; (4) número de registro de patentes (atrás do Japão).

Nye alerta que nem sempre potenciais fontes de poder brando se materializam em resultados concretos. Na prática, a atração deve focar num público específico e essa atração deve influenciar políticas de resultados. As fontes e recursos de poder nem sempre são visíveis, entretanto, não acredito que seja equivalente aos conceitos maquiavélicos de poder em que há manipulação de atores. O poder brando não é constante, varia de tempo, lugar e contexto (2004:44).

Analisando os argumentos de Nye, acredito que o Brasil esteja exercendo o poder brando quando atrai estudantes estrangeiros (latino-americanos e africanos de língua portuguesa), financia países menos favorecidos a sair de crises econômicas e de governabilidade (como nos casos da Venezuela e Bolívia), lidera grupos de ajuda humanitária (Haiti e tentativa de enviar tropas aos países asiáticos atingidos pelas tsunamis em 26 de dezembro de 2004) e tenta pautar a agenda internacional com propostas de combate à fome, taxaço de comércio de armas e corte de gastos em infra-estrutura do cálculo do superávit primário em acordos com o FMI (aprovado em 22 de fevereiro de 2005). Além disso, há outras fontes de poder brando que estão fora do alcance do governo. Nos critérios de Nye, o Brasil é reconhecido internacionalmente por sua música (MPB e Bossa Nova), qualidade de jogadores de futebol como Pelé, Romário, Ronaldo e Ronaldinho Gaúcho<sup>21</sup>, e grande exportador de novelas. No âmbito das comunicações, a Rede Globo está entre as principais emissoras de televisão do mundo e é a maior da América Latina. O cinema brasileiro é premiado nos principais festivais internacionais, como Berlim, Veneza e Cannes, mas ainda falta o reconhecimento do Oscar. Há quem menospreze o prêmio da indústria cinematográfica americana, mas ajuda a divulgar a cultura brasileira no principal eixo do centro hegemônico e potencializaria nosso poder brando, o que serviria de incentivo ao governo para fomentar uma indústria cinematográfica brasileira realmente produtiva. No âmbito das ciências, o Brasil tem se destacado na área biológica, com o mapeamento do DNA de insetos e com as atuais pesquisas de células-tronco.

A cultura é uma fonte relevante de poder brando e corresponde à educação, aos valores, à política, às instituições, museus, teatros, cinemas, academia, esportes e etc. Nye lembra que a atração e o poder brando que cresceram dos contatos culturais entre elites depois da Segunda Guerra Mundial tiveram relevantes contribuições para o sucesso dos objetivos políticos dos Estados Unidos (2004:46). Como a cultura popular

---

<sup>21</sup> O Brasil é o país com maior número de jogadores premiados como melhor do mundo pela FIFA: Ronaldo (1996, 97 e 2002), Ronaldinho Gaúcho (2004 e 2005), Rivaldo (1999) e Romário (1994).

não é controlada pelo governo, o resultado do poder brando de um país pode não estar alinhado com o objetivo oficial.

A política externa é outra fonte de poder brando, talvez a mais visível no sistema internacional e por isso tão relevante que seja pesquisada academicamente, não só pelos estudantes de relações internacionais como os de administração pública. Segundo Nye (2004), todos os países perseguem seus interesses nacionais pela política externa. Como o poder brando é a habilidade de mobilizar a cooperação dos outros países sem ameaças ou pagamentos, seu sucesso depende em parte de como o país que quer explorar seu poder brando molda os próprios objetivos. Nye afirma que a ordem internacional é um bem público, haja vista que todos podem consumi-la, desfrutar desse bem, sem diminuir sua oferta aos outros países (2004:61).

Nye argumenta a favor do multilateralismo citando a opinião do ex-secretário de defesa americano Robert McNamara, de que se os Estados Unidos não conseguem convencer seus aliados com valores parecidos com os que prezam os americanos, a Casa Branca deve reexaminar seus valores (2004:65).

### **2.6.2 O Poder Brando difundido pelo mundo**

Além de estudar as fontes de poder brando dos Estados Unidos, foco de estudo de livros anteriores (Nye 2002, 1991), e ilustrado com frequência ao longo desta pesquisa, Nye analisa também, com menos rigor, o poder brando de outros atores estatais e não-estatais também.

A União Soviética tinha várias fontes de poder brando, como a derrota que impôs aos nazistas, a disseminação de movimentos anti-nucleares, o avanço tecnológico que permitiu o lançamento da primeira nave ao espaço, o Sputnik, e a supremacia no esporte. Entretanto, Nye acredita que esse poder soviético era fraco na exportação de cultura e enfraqueceu com rapidez.

Além de ser a maior ameaça à liderança hegemonia americana (NYE, 2002), Nye também acredita que a Europa seja a maior rival dos Estados Unidos em termos de poder brando, devido a sua cultura disseminada no mundo inteiro, seus filmes, suas línguas como as principais reconhecidas pela ONU (inglês, francês, espanhol, português), e sua atratividade de exilados políticos e estudantes estrangeiros, entre outros exemplos.

Para Nye, os fatores potenciais do poder brando asiático são a arte, moda e culinária da cultura de seus ancestrais. A China, por exemplo, triplicou seu poder econômico nos últimos 20 anos, avançou em valores universais como economia de mercado e direitos humanos, melhorou a qualidade de sua reputação e de seu poder brando (2004:83). Este é um exemplo do poder bruto influenciando o poder brando, dois poderes que se misturam na Ásia. O sudeste da região ressurgiu com o crescimento econômico do Japão, fruto de poder bruto. Vários carros japoneses foram exportados para os Estados Unidos, onde foram abertas filiais da Honda, Mitsubishi, de aparelhos eletrônicos da Sony e outros produtos eletrônicos, como videogames da Nintendo. Executivos americanos foram aprender o modelo organizacional japonês. Administradores japoneses foram dirigir subsidiárias de empresas japonesas em solo americano. Logo surgiu uma colônia de imigrantes e foram disseminados hábitos culinários e de entretenimento, como as danças e os filmes japoneses.

Esse intercâmbio cultural fortaleceu o poder brando japonês que, com robustez econômica, financiou e estimulou o desenvolvimento de países da região, como os Tigres Asiáticos (Cingapura, Coreia do Sul, Malásia e Taiwan). Nye afirma que países asiáticos conquistaram o respeito dos países ricos, citado por ele como a OCDE, a ponto de sediar eventos importantes de grande atração e apelo internacional, como os jogos olímpicos, em Seul (1988) e Pequim (2008) e sediar a Copa do Mundo no Japão e Coreia do Sul em 2002 (2004:85).

Nye acredita que o poder brando japonês é maior atualmente do que na década de 1980, quando era apontado como substituto dos Estados Unidos no topo da economia mundial. Honda, Toyota e Sony estão entre as 25 marcas mais conhecidas do mundo, a comida japonesa é apreciada no mundo todo, é o país com maior registro de patentes no mundo, é o segundo país com maior número de usuários de internet e o maior exportador mundial de videogames (Nye 2004:86). Esse argumento dos videogames utilizado por Nye é interessante no caso brasileiro porque o presidente Luís Inácio Lula da Silva criou, em 2004, um programa de desenvolvimento de jogos eletrônicos brasileiros, com personagens de nosso folclore e com cenários brasileiros.

Nye aposta que China e Índia vão se tornar potências econômicas num futuro próximo<sup>22</sup> e que seus poderes brandos vão crescer proporcionalmente devido a fatores

---

<sup>22</sup> Argumento semelhante aos relatórios da Goldman Sachs sobre os Brics e um dossiê da CIA, a Central de Inteligência Americana, divulgado em 2004, em que afirma que Brasil, China, Índia e Indonésia vão ser potências mundiais até 2024.

recentes, como a premiação de dois Nobel de literatura (Gao Xingjian, em 2000, e V.S. Naipaul, em 2001), sucessos internacionais de filmes (O Tigre e o Dragão, de Taiwan, e Casamento à Indiana), destaques no esporte (Yao Ming na NBA, a liga norte-americana de basquete profissional, e Pequim como sede olímpica de 2008) e avanços tecnológicos e científicos que permitiram, por exemplo, viagem tripulada ao espaço por astronautas chineses. Somente Estados Unidos e Rússia, devido à corrida espacial na Guerra Fria, conseguiram tal feito (2004:88). Entretanto, ele alerta para as limitações do poder brando chinês e indiano devido a suas políticas internas, com conflitos militares (Índia e Paquistão pelo território da Caxemira e Pequim versus Taiwan), governos corruptos e violação de direitos humanos (2004:89).

Nye dá um exemplo bem sucedido do incentivo governamental ao poder brando na Ásia. Tailândia teve crescimento econômico, amadurecimento democrático e grande prestígio devido à comida tailandesa. Bangcoc exportou restaurantes tailandeses pelo mundo para aprofundar relações diplomáticas e laços culturais com outros países.

O Brasil é citado por Nye como um poder brando potencial que projeta atração por sua vibrante cultura e promessa no futuro (2004:89).

### **2.6.3 – Fortalecimento do Poder Brando**

De acordo com Nye (2004), o poder bruto tem resultados relativamente rápidos em oposição ao poder brando, que tem resultado e efeito ao longo prazo. Uma dificuldade para o desenvolvimento voluntário do poder brando é a fonte de recursos importantes, que muitas vezes estão fora do alcance do governo. Seus resultados dependem da aceitação social de um público, que coincide com a definição de legitimidade. Nye cita um oficial militar americano ao afirmar que o que marca uma grande campanha não é o que se destrói, mas aquilo que se constrói (2004:99).

Nye afirma que os Estados Unidos demoraram a usar cultura e informação na sua diplomacia (2004:101). O presidente Woodrow Wilson montou o Comitê de Informação Pública em 1917. A criação do rádio permitiu que vários governos disseminassem sua ideologia e, em parte, sua cultura pelo novo meio de informação, como os comunistas soviéticos, os nazistas e os fascistas. Hitler quando invadia um

---



país mandava recolher todos os aparelhos de rádio das casas para que a população não se influenciasse por notícias dos aliados ou se contagiassem com mensagens de ufanismo e nacionalismo. A Inglaterra criou a BBC (*British BroadCasting*) em 1922 para promover a política externa britânica e atualmente é uma empresa financiada com tributos governamentais e independente do comando real ou do chefe-de-governo, como visto nas críticas que fez ao primeiro-ministro Tony Blair pela ocupação no Iraque, em 2003.

O presidente americano Roosevelt criou a divisão de relações culturais no Departamento de Estado, que corresponde ao nosso Itamaraty, para evitar a influência alemã na América Latina. Durante a Segunda Guerra Mundial, o governo americano trabalhou em direta parceria com Hollywood para promover a cultura e os valores do país. O programa de rádio “Voz da América” é transmitido em 53 idiomas para uma audiência de 91 milhões de pessoas (2004:103).

Nye trata do que chamou de “diplomacia pública” e do “paradoxo do excesso”, em que quanto mais informação estiver disponível, maior a escassez de atenção, semelhante à situação pós-globalização, onde as pessoas estão num mar de informação, mas com sede de conhecimento. A crítica de Nye é com relação à falta de foco e afirma que quem souber distinguir o que é relevante, vai levar vantagem na era da informação.

Nesse contexto, credibilidade se torna poder brando e já vemos governos atuarem para criar e destruir credibilidades, como visto no período pré-invasão do Iraque em que a administração de George W. Bush se esforçou para provar que Saddam Hussein mentia quando afirmava que não possuía armas de destruição em massa. Nye afirma que no passado, a política era uma competição para ver qual exército ou economia vence (poder bruto). Na era da informação, a competição política é para ver qual história tem a melhor versão, uma disputa no âmbito do poder brando (2004:106). A reputação sempre importou na política internacional, mas ganhou relevância devido ao “paradoxo do excesso” (Nye, 2004:107).

#### **2.6.4 - Diplomacia Pública**

De acordo com a definição de Edward R. Murrow, diplomacia pública corresponde às interações políticas com o objetivo não só de alcançar governos estrangeiros, mas primordialmente organizações, indivíduos e atores não-

governamentais, que apresentam uma variedade de visões do setor privado em comunhão com as do setor governamental (Nye, 2004:107). Quem confundir diplomacia pública com relações públicas e propaganda vai perder credibilidade. A diplomacia pública deve convergir e divulgar uma imagem positiva do país além de construir relações de longa durabilidade permitindo a criação de um ambiente favorável para políticas governamentais. Segundo Nye, há três dimensões da diplomacia pública:

- 1) comunicações diárias: é necessário explicar o contexto das decisões das políticas externa e interna e, mais importante, é explicá-las para os correspondentes estrangeiros, prioritariamente até do que para os jornalistas do próprio país;
- 2) comunicação estratégica: é preciso desenvolver um conjunto de temas simples, parecido com o que ocorre numa campanha política ou publicitária;
- 3) desenvolvimento de relacionamentos duradouros, principalmente com indivíduos que podem desempenhar papel relevante no futuro, por meio de bolsas acadêmicas, intercâmbios, treinamento, conferências, seminários e acesso de canais de mídia.

Nye afirma que as ações dos governos devem ser coerentes com seus discursos e que a diplomacia pública eficiente depende da habilidade de falar e ouvir, porque o poder brando consiste na construção de valores compartilhados (2004:111). Nye acredita que os americanos têm que ser mais cientes das diferenças culturais e mais sensíveis às percepções externas. O primeiro passo seria compreender como as políticas americanas soam para os outros países e identificar quais são os filtros culturais que modificam a forma como a mensagem parte do emissor (EUA) e chega ao receptor (2004:125).

Nye também alerta para a cobertura internacional dos jornais americanos depois da Guerra Fria, que declinou muito. Isso interfere na percepção do mundo dos americanos e seu interesse pela política externa do país. Mesmo argumento de Weil (2001). A queda na procura por cursos de língua estrangeira e na procura por bolsas de estudo em universidades estrangeiras são outros dados apresentados por Nye que refletem a falta de interesse dos americanos sobre assuntos relacionados ao exterior

que contribui para o isolamento do país. Isso leva à sugestão de Nye de que para tornar mais eficiente a diplomacia pública americana, o país deve mudar de atitude externa e internamente, atraindo estrangeiros para ensinarem suas línguas aos americanos, por exemplo.

### **2.6.5 – Poder Brando e a Política Externa**

Com frequência Nye alerta para o fato de que ignorar o poder brando acarreta em custos. O secretário de defesa americano do presidente George W. Bush, Donald Rumsfeld, afirmou que questões devem determinar coalizões (Nye, 2004:128). Nye acredita que essa visão é míope e argumenta mais uma vez que o poder brando foi fundamental para os Estados Unidos vencerem a Guerra Fria e manter a ordem internacional por mais de 60 anos depois da Segunda Guerra Mundial.

Nye usa exemplos da Guerra do Iraque II para mostrar como a falta de poder brando custou à credibilidade americana e bilhões de dólares dos cofres públicos, haja vista que enfrentou o exército de Saddam Hussein com escasso apoio internacional. A Turquia, antigo aliado militar, negou a cessão de seu espaço aéreo e bases que facilitariam a logística dos ataques dos Estados Unidos. O apoio do Paquistão contra o terror, na iminência da invasão ao Afeganistão, não foi mais vantajoso para os americanos porque o general Pervez Musharraf enfrentou grande pressão interna da população devido à ausência de poder brando de Bush.

Outro exemplo do custo político da falta de poder brando foram os votos negativos de México e Chile, tradicionais aliados norte-americanos, no Conselho de Segurança da ONU pela resolução que autorizaria o ataque americano contra Saddam Hussein. Nye afirma que o poder bruto derrotou o Talibã em 2001 no Afeganistão, mas só o poder brando pode combater o terrorismo e dismantelar as células da *Al Qaeda* em países como Alemanha, França e Malásia.

Nye alerta para o erro de tratar poder brando como uma questão de imagem, relações públicas e popularidade efêmera. Poder brando é um poder que corresponde aos meios de se obter um resultado esperado. Quando se desconta a importância da atratividade aos outros países, se paga um preço (2004:129). Quando a política externa perde credibilidade e legitimidade aos olhos dos outros países, surgem atitudes de desconfiança que reduzem sua influência (Nye, 2004:130).

Sobre o processo de redemocratização e reconstrução do Iraque depois da queda do regime de Saddam Hussein, Nye afirma que as operações vão ser menos custosas se não parecer uma ação e iniciativa exclusiva do “império” americano (2004:132-133). A popularidade pode contribuir para estabilidade, mas não se resume a isso. Nye argumenta novamente que poder brando não se trata de popularidade efêmera, mas corresponde a novas teorias de liderança e a uma nova realidade na era da informação. Compartilhar poder é uma estratégia “atrativa” que vai de encontro aos defensores da *realpolitik*.

A palavra império foi escrita entre aspas porque é encarada por Nye como uma metáfora que não corresponde à realidade. De acordo com Nye, se os Estados Unidos fossem um império, no sentido denotativo da palavra, teriam conseguido os votos de Chile e México no Conselho de Segurança da ONU para aprovar a invasão ao Iraque e teria poder decisório sobre políticas internas e externas dos países sob sua área de influência, como a Grã-Bretanha tinha com a Índia, por exemplo, até sua independência em 1947, e de outras antigas colônias. Nye usa novamente a imagem do tabuleiro de xadrez tridimensional para provar a porosidade da influência americana, principalmente na dimensão de relações transnacionais. Apesar das críticas sobre o uso inadequado do termo império, Nye acredita que os Estados Unidos vão continuar no posto de maior potência mundial por um longo tempo porque investe maciçamente em força militar, em desenvolvimento tecnológico e acompanha o estado-da-arte na revolução da informação.

Nye argumenta mais uma vez que o poder bruto é importante para conquistar resultados desejados nas três dimensões do tabuleiro tridimensional, entretanto, para tratar de temas como mudanças climáticas, disseminação de doenças contagiosas, crime e terrorismo internacional não se pode usar somente as armas. O poder brando é essencial para buscar cooperação multilateral e resolver problemas conhecidos como os malefícios da globalização, ou nas palavras de Nye, “o lado negro da globalização” existente nas relações transnacionais (2004:137). Ele lembra mais uma vez que quem focar unidimensionalmente num jogo com três dimensões, vai perder.

Na avaliação de Nye, o poder brando cresce por três vertentes: (1) cultura, cuja grande parte está fora do controle governamental; (2) políticas e valores domésticos; e (3) política externa, as duas últimas sob o domínio governamental.

As estratégias apresentadas por Nye para estimular o poder brando correspondem ao contexto norte-americano, porém podem ser generalizadas para

outros países. Elas são: (1) melhorar a transmissão de mensagens e noticiários (*broadcasting*); (2) ampliar programas de intercâmbio para setores não-governamentais, haja vista que a melhor forma de comunicação é face-a-face, boca-a-boca, apesar dos avanços da tecnologia que permitem contatos freqüentes à distância, e por meio de civis em vez de governantes, porque, de acordo com Nye, assim transmite mais credibilidade; (3) aperfeiçoar processo de concessão de visto para estudantes; (4) encorajar estudos no exterior; (5) repensar o papel das forças de paz; (6) desenvolver programas para atrair professores estrangeiros para ensinar suas línguas; (7) iniciar uma corporação de diplomacia pública para desenvolver fontes de poder brando nos setores privados e sem fins lucrativos.

Para Michael Holtzman, a diplomacia pública americana deveria priorizar a esfera da vida cotidiana. Em vez de soldados ou políticos, a Casa Branca deveria enviar ao Oriente Médio médicos, professores, empresários, líderes religiosos, atletas e artistas americanos para proverem os tipos de serviço que os árabes querem consumir (Nye, 2004:143).

Nye defende o ajuste da política externa americana como a forma mais rápida de recuperar o poder brando do país (2004:144). Essa mudança na política externa pode ser de estilo ou substância. De estilo seria métodos diferentes de negociação e uso mais freqüente da diplomacia. Alternância de substância seria alteração na agenda da política externa, os tópicos prioritários e as metas a serem alcançadas.

## **2.7 Critérios, Categorias e Códigos de Análise**

Esse capítulo apresentou o referencial teórico que permite a fundamentação dos objetivos desta pesquisa, ou seja, investigar como o conceito de poder brando vem sendo aplicado na política externa brasileira e quais são as repercussões na mídia internacional. Com base neste referencial, cabe destacar as categorias de análise que servirão de guia para a coleta e análise de dados. De acordo com os critérios de Nye (2004), o conceito de poder brando pode ser identificado (conforme apresentado no item 2.6.1) das seguintes formas:

- cultura / atração cultural
- valores políticos (domésticos ou externos)
- política externa

Os critérios adotados para investigar o caso brasileiro são os mesmos estipulados por Nye. Entretanto, desmembro alguns dos critérios em diferentes categorias, todas inspiradas nos exemplos utilizados por Nye (2004) ao longo da argumentação sobre o poder brando (como apresentado em 2.6). Uma contribuição desta pesquisa foi promover o diálogo entre os atributos ilustrados por Nye (2004) e os conceitos (expostos no item 2.2 do referencial teórico) que tratam de poder e hegemonia no sistema internacional (resumidos nas tabelas 3, 5 e 6). No entanto, não foi considerada nenhuma categoria que representa o poder econômico, ou financeiro. As categorias são:

- cultura / identidade cultural
- ideologia / ideais
- valores políticos domésticos
- legitimidade /credibilidade
- autoridade moral
- política externa
- avanços científicos e tecnológicos
- atuação comercial

Como citado acima, as categorias resultam do desenvolvimento do referencial teórico. Assim, a cultura e a identidade cultural representam os atributos de poder definidos por Halliday (2001), Guimarães (2002), Nye (2002; 2004) e de certa forma Ramonet (2003) quando ele trata do controle da mídia e das infovias de comunicação. A cultura vai ser representada por diversos símbolos e representações sociais que identificam o país, tais como esporte (futebol e recentemente o vôlei), música (samba e bossa nova), folclore (carnaval) e costumes (criatividade, como é conhecido o “jeitinho brasileiro” e, no âmbito negativo, a corrupção).

O papel da ideologia e dos ideais correspondem aos referenciais teóricos de Halliday (2001), Guimarães (2002), Gonçalves (2002) e Nye (2002; 2004). Além disso, a ideologia representa um fator estratégico para o sucesso de qualquer empreendimento político (Guimarães, 2002; Borjas, 2002). Essa categoria é facilmente identificada na análise do discurso da política externa brasileira, onde se prega o liberalismo econômico por meio do multilateralismo comercial com uma visão

paradigmática do estruturalismo (como visto no item 2.1). Como Gonçalves (2002) ressaltou, o racionalismo representa um intermediário entre as teses liberais e realistas, identificável no discurso da política externa brasileira.

Os valores políticos domésticos correspondem a um dos pilares do poder brando (Nye, 2004) sendo identificado pelas instituições do país e seus engajamentos internos. No caso brasileiro, eles são o combate pela erradicação da pobreza e da fome, luta por igualdade social e distribuição de renda, valorização da democracia e busca de desenvolvimento econômico. Cabe destacar que o caráter político também é realçado por Guimarães (2002).

A legitimidade e a credibilidade são recursos de poder relevantes na análise de Weil (2001), Kingdon (2003), Kissinger (1998) e representam um atributo de poder sob a ótica de Carr (2001). É possível considerar os adjetivos elogiosos (como por exemplo, responsável) referentes ao Brasil e ao governo Lula na análise de conteúdo da mídia internacional como fortalecimento desta categoria de legitimidade e credibilidade. De acordo com argumentos de Abdenur (1997), outros códigos podem ilustrar essa categoria, como diversidade étnica e cultural, cooperação internacional, convivência pacífica, atividade de inclusão, profissionalismo da diplomacia brasileira e massa territorial e demográfica.

A autoridade moral é explícita na argumentação de Kissinger (1998) e é freqüente na retórica do governo brasileiro (Silva, Amorim e Guimarães, 2003) como justificativa da realização da potencialidade de liderança do Brasil na sua tentativa de promover mudanças na geopolítica mundial. Essa categoria vai ser bastante explorada na análise de discurso, cujos códigos são: liderança do Brasil, capacidade de influência, potencialidade, representatividade, autonomia do país frente ao centro hegemônico e a força ética e moral inspirada na personalidade do presidente Lula.

A política externa engloba fatores como formação de tópicos da agenda, diplomacia, coalizões, fóruns multilaterais e acordos internacionais com participação brasileira. Esse é o atributo mais tangível de poder brando na concepção de Nye (2004) e facilmente identificável tanto na análise de conteúdo da mídia internacional quanto na análise de discurso da política externa oficial do governo brasileiro.

Os avanços científicos e tecnológicos correspondem a exemplos citados com freqüência por Nye (2004) para ilustrar o poder brando de países como Japão e Estados Unidos e representam um atributo de poder na ótica de Ramonet (2003), Guimarães (2002) e Strange (1996). Os códigos desta categoria correspondem à

produtividade agrícola (relacionado à Embrapa), indústria aeroespacial (Embraer), medicina, biotecnologia e tecnologia genética, como pesquisas com células-tronco e o mapeamento de DNA (ácido desoxirribonucléico) de insetos.

A atuação comercial é distinta da análise econômica, considerada poder bruto, logo, fora dos limites do poder brando (Nye, 1991; 2002; 2004). Sua presença é justificada devido à relevância do papel de liderança mundial em algum determinado segmento, como por exemplo, o Japão ser o país com maior número de patentes e o segundo em usuários de internet. A inserção internacional do Brasil pode ser analisada nesse aspecto como liderança na exportação de café, carne de frango e bovina, por exemplo. Nesse atributo, o interessante não é o volume exportado ou a participação do produto na pauta de exportações, mas o reconhecimento da qualidade do produto brasileiro que o leva a ser o líder de exportação mundial, conseqüentemente, promovendo a imagem do país. Outro código inserido nessa categoria é o papel do Brasil no G-20.

Um resumo dos critérios, categorias e códigos de análise adotados nessa pesquisa é apresentado na tabela a seguir:



**Tabela 7 – Critérios, categorias e códigos de análise**

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>
Cultura / atração cultural	Cultura / identidade cultural	Futebol, vôlei, samba, bossa nova, carnaval, criatividade, corrupção
Valores políticos	Ideologia / ideais	Liberalismo, estruturalismo, multilateralismo, racionalismo
	Valores políticos domésticos	Erradicação da pobreza, fome, desigualdade social, distribuição de riqueza, democracia, reforma agrária, desenvolvimento econômico
	Legitimidade / credibilidade	Diversidade étnica e cultural, cooperação internacional, convivência pacífica, atividade de inclusão, profissionalismo da diplomacia brasileira, massa territorial e demográfica, biodiversidade, legitimidade, credibilidade, elogios (responsável)
	Autoridade moral	Liderança do Brasil, capacidade de influência, potencialidade, representatividade, respeito, autonomia, força ética e moral
Política externa	Política externa	Tópicos da agenda, diplomacia, coalizões e fóruns multilaterais, acordos internacionais
	Avanços científicos e tecnológicos	Produtividade agrícola (Embrapa), indústria aeroespacial (Embraer), medicina, biotecnologia, tecnologia genética
	Atuação comercial	Liderança mundial, liderança de exportação, papel do Brasil no G-20

O capítulo a seguir apresenta a metodologia utilizada na fase empírica da pesquisa com base no *constructo* teórico apresentado neste item.

## Capítulo 3 – METODOLOGIA

### 3.1 Tipo de pesquisa

Este capítulo tem por finalidade descrever a metodologia utilizada nesta pesquisa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

A proposta da pesquisa teve como objetivo proporcionar maior familiaridade com o conceito de “poder brando”, explorado nos meios especializados, como os periódicos *The Economist*, *The New York Times* e *Le Monde*, mas que ainda não foi aspecto de estudo quanto ao seu potencial de aplicação no Brasil. Mais especificamente, o objetivo foi analisar o conceito de “poder brando” e identificar se ele vem sendo aplicado na política externa brasileira e quais são as repercussões na mídia internacional.

A pesquisa foi inicialmente bibliográfica porque explorou o conceito de “poder brando” nas obras de Joseph Nye e o confrontou com outras obras da Teoria das Relações Internacionais, buscando desenvolver os fundamentos teóricos utilizados na pesquisa empírica.

A investigação foi documental porque analisou a diretriz da política externa brasileira com base em documentos do Ministério das Relações Exteriores. Além disso, investigou artigos de periódicos internacionais para analisar a forma como a mídia internacional, principalmente nos Estados Unidos e Europa, vê o Brasil, ou seja, o tratamento que o país recebe no âmbito internacional pela imprensa. Os periódicos foram escolhidos devido à sua relevância em termos de formação da opinião pública. A princípio foram selecionados periódicos: *The Economist* (Reino Unido), *Financial Times* (Reino Unido), *Le Monde* (França), *The New York Times* e *The Washington Post* (EUA). Entretanto, devido aos obstáculos de acesso de arquivos, inclusive na internet, foram selecionados apenas três: *The Economist* (Reino Unido), *Le Monde* (França) e *The New York Times* (EUA).

Em resumo, os dados foram coletados nos documentos do Ministério das Relações Exteriores, posteriormente analisados por meio da análise do discurso para se obter a versão oficial da política externa brasileira. Em paralelo, foram pesquisados dados em jornais estrangeiros e analisados por meio de análise de conteúdo, com o objetivo de se obter o perfil da política externa brasileira visto sob a perspectiva da mídia nos centros de poder. Por meio de uma análise cruzada foi possível observar se

o conceito de “poder brando” estaria sendo aplicado à política externa brasileira e sua repercussão na mídia internacional.

Uma terceira etapa de coleta e análise de dados primários estava prevista, mas não foi realizada devido à dificuldade de acesso. A idéia era realizar entrevistas semi-estruturadas, *a posteriori*, com diplomatas de carreira, que são os formuladores e executores da política externa brasileira, com o objetivo de validar as proposições teóricas obtidas na fase de análise de discurso e de conteúdo. Houve tentativas de contatos diretamente com o Ministério de Relações Exteriores, por meio da assessoria de imprensa e o centro de atendimento (CAT), por meio de diplomatas conhecidos do pesquisador e por meio de embaixadores que atuam no Cebri (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), no Rio de Janeiro. Apesar de uma boa receptividade inicial, eles se esquivaram de responder às perguntas por não se sentirem “qualificados” a se posicionar sobre o tema. Essa dificuldade era prevista pela excessiva cautela do ofício da diplomacia e por se tratar de questões de um governo ainda vigente, o do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Foram realizadas três entrevistas com especialistas da área de relações internacionais: o professor titular da Universidade de Brasília (UnB) Eduardo Viola, no dia 21 de setembro de 2005, e a coordenadora dos cursos de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Letícia Pinheiro, no dia 26 de setembro de 2005, a professora do Instituto de Pesquisa Universitária do Rio de Janeiro (Iuperj) e da PUC-Rio Maria Regina Soares de Lima, no dia 21 de outubro de 2005.

### **3.2 Coleta de dados**

A partir do desenvolvimento do referencial teórico resultante da pesquisa bibliográfica, foi identificado a aplicação do conceito de “poder brando” na política externa brasileira, com base nos critérios e categorias de análise apresentados no item 2.7 desta dissertação.

### **3.2.1 Análise de conteúdo na produção acadêmica em administração pública**

As tabelas 1 e 2 foram compostas com o objetivo de quantificar a escassez de estudos focados em aspectos internacionais que afetam a administração pública no Brasil e a lacuna existente sobre o estudo do âmbito internacional na academia de Administração Pública.

O período selecionado para a análise foi de 2000 a 2004 e a metodologia utilizada foi a análise de conteúdo, cujas definições e preceitos foram apresentadas no item anterior. Os dados foram coletados nos anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD)<sup>23</sup>, nas dissertações do Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)<sup>24</sup> e nos artigos da Revista de Administração Pública (RAP) da EBAPE/FGV<sup>25</sup>. Estas fontes foram selecionadas por constituírem importantes fóruns acadêmicos de publicação e disseminação de conhecimento da área de Administração Pública no Brasil. No entanto, cabe notar que essa seleção não reflete a totalidade da produção científica na área, visto existem outros programas de pós-graduação e periódicos da área de Administração que realizam pesquisa e publicam no âmbito de Administração Pública.

Para construir as tabelas 1 e 2, as unidades de amostragem correspondem a artigos apresentados na área temática de Administração Pública, até 2000, Políticas Públicas e Gestão Pública e Governança, a partir de 2001, dos anais da ENANPAD, a artigos publicados na RAP e a dissertações de mestrado em Administração Pública defendidas na EBAPE/FGV, todos no período de 2000 a 2004.

As unidades de análise foram os títulos dos artigos ou dissertações, devido à disponibilidade de acesso e prazo para cumprimento da pesquisa. Para preencher as lacunas, foram criadas quatro categorias: (1) com as palavras diplomacia, internacional, mundial e exterior, e seus derivativos, como internacionalização e mundialização; (2) com nome de blocos de integração regional, de países ou nacionalidades; (3) com nome de autores estrangeiros e palavras ou expressões em

---

<sup>23</sup> <[http://www.anpad.org.br/frame\\_enanpad.html](http://www.anpad.org.br/frame_enanpad.html)>. Acesso em 20 de junho de 2004.

<sup>24</sup> <[http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_dit\\_linhas\\_cursos.asp](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_dit_linhas_cursos.asp)>. Acesso em 20 de junho de 2004.

<sup>25</sup> <[http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_rap\\_edicoes\\_passadas.asp](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_edicoes_passadas.asp)>. Acesso em 20 de junho de 2004.

outro idioma, o que mostra a aplicação de uma teoria ou conceito estrangeiro; e (4) outros, que vai representar aquelas unidades analisadas que não possuem referência com o âmbito internacional.

É necessário ressaltar uma exceção. Expressões que se refiram ao comércio exterior foram consideradas na categoria outras (4), haja vista que o objetivo não é destacar a ênfase comercial, parte residual da política internacional e externa do país, como defendido na introdução da presente dissertação.

Com o intuito de facilitar a leitura dos resultados da análise de conteúdo e com o objetivo de criar um índice de avaliação, os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 correspondem a uma fração, cujo numerador consiste na soma das categorias (1), (2) e (3), ou seja, as que têm referência com o âmbito internacional, e cujo denominador representa o total de artigos e dissertações analisadas em cada unidade de amostragem, correspondendo ao total das categorias ((1), (2), (3) e (4)), sem excluir nenhuma, como defende Richardson (1999).

### **3.2.2 Análise de discurso**

Para analisar a política externa brasileira, foram utilizados dois métodos: a revisão bibliográfica e a análise de discurso. A revisão bibliográfica foi necessária para construir o referencial teórico sobre política externa brasileira e o conceito de poder brando (*soft power*). Artigos de especialistas na área de relações internacionais e reportagens dos principais jornais brasileiros foram coletados para sustentar o acompanhamento da política externa do presidente Lula e corroborar a conclusão da dissertação. A técnica de análise de discurso foi utilizada para estudar seis discursos, do Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores e Secretário-geral do Itamaraty de cada gestão envolvida na delimitação da pesquisa (2001-2004).

Maingueneau (2000) especifica a análise do discurso como a disciplina que, em vez de proceder a uma análise lingüística do texto em si ou a uma análise sociológica ou psicológica de seu contexto, visa a articular sua enunciação sobre um certo lugar social. A análise do discurso está, portanto, relacionada com os gêneros de discurso trabalhados nos setores do espaço social ou nos campos discursivos, como o político, científico etc. A análise do discurso integra diversas contribuições, como a consideração das regras do jogo (objeto da análise conversacional), as variedades linguageiras (objeto da análise sociolingüística) e os modos de argumentação (objeto

da retórica). Esse entrecruzamento é muito utilizado nas ciências humanas e há divergências entre as correntes, como por exemplo, a da escola americana, marcada pela antropologia, e a escola francesa, de orientação lingüística e marcada pelo marxismo (estruturalismo) e pela psicanálise.

A análise de discurso é uma metodologia que rejeita a noção realista de que a linguagem é um meio neutro de reflexão, possuindo uma importância central na construção da vida social (Gill, 2002: 244). O contexto intelectual dessa técnica engloba postura crítica, discernimento de que o mundo é relativo na perspectiva histórico-cultural, que o conhecimento é socialmente construído e que está ligado à ações e práticas.

Há quatro temas básicos na análise de discurso: (1) a preocupação com o discurso em si; (2) a linguagem como construtiva, criadora e construída; (3) o discurso como forma de ação, ou seja, a orientação da função do discurso; e (4) a organização retórica do discurso (Gill, 2002). No primeiro tema os analistas estão interessados no conteúdo e organização dos textos e ignoram o discurso como um meio de se alcançar outras realidades. O segundo tema rompe claramente com a tradição realista de que a linguagem reflete de forma transparente os acontecimentos. O terceiro tema corresponde ao discurso como prática social, ou seja, não ocorre num vácuo social, defendendo a idéia de que todo discurso é circunstancial e que o contexto interpretativo também deve ser analisado. O quarto tema consiste na ênfase da natureza retórica dos textos com enfoque nas maneiras como ele é organizado a fim de se tornar persuasivo. Ballalai (1989 *apud* Vergara, 2005) apresenta três enfoques da análise de discurso: (1) o pragmático, onde se busca o sentido do discurso, em função do seu caráter utilitário e de sua utilização em um determinado contexto; (2) teoria da argumentação, com foco na perspectiva da ação sobre o outro, de modo explícito ou implícito; e (3) teoria da interrogação e do questionamento, em que se busca a identificação do sentido do discurso, definindo-se a questão da qual ele se origina.

O status da análise de discurso é uma leitura cuidadosa que caminha entre o texto e o contexto, com o objetivo de examinar o conteúdo, organização e funções do discurso, buscando identificar como os participantes constroem e empregam categorias em suas falas, uma vez que o discurso pode ter múltiplas funções e significados. Em suma, a análise de discurso é uma interpretação fundamentada em uma argumentação detalhada, com o objetivo de aprender como a mensagem é transmitida, considerando

tanto o emissor quanto o destinatário da mesma e o contexto na qual está inserida (Gill, 2002; Vergara, 2005).

As limitações do método da análise de discurso impedem que haja generalizações empíricas amplas porque o discurso é sempre circunstancial, construído a partir de recursos interpretativos particulares com foco em contextos específicos. De acordo com Gill (2002:264), outra limitação do método consiste em que a análise de discurso está mais interessada no conteúdo, organização e função dos textos do que na representatividade da análise.

Na presente pesquisa, a análise de discurso abordou os três últimos temas apresentados por Gill, com mais enfoque no terceiro, em que o discurso corresponde a uma representação social com uma forte bagagem contextual (discursos de posse e na Organização das Nações Unidas). De acordo com a definição de Ballalai, a análise de discurso nesta pesquisa seguiu o enfoque pragmático.

### **3.2.3 Análise de conteúdo na mídia internacional**

Também foram coletados dados de jornais internacionais para analisar a forma como a mídia internacional “representa” o Brasil. O objetivo foi identificar o tratamento ao país no exterior, que interfere nas negociações tanto comerciais quanto políticas. O método nesse caso foi a análise de conteúdo, uma técnica híbrida que faz a ponte entre o formalismo estatístico na frequência de códigos e a análise quantitativa de “tipos” e “distinções” do texto, ou seja, uma categoria de procedimentos explícitos de análise textual para fins de pesquisa social (Bauer & Gaskell, 2002). As definições de análise de conteúdo têm mudado através do tempo, à medida que se aperfeiçoa a técnica e se diversifica o campo de aplicação, com formulação de novos problemas e novos materiais. Entre as definições estão “a análise de conteúdo é a análise estatística do discurso político” (Kaplan *apud* Richardson, 1999:222) e que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 1979:31).

A análise de conteúdo pode ser utilizada para diferentes estratégias de pesquisa. Pode ser para construir um *corpus* de sistema aberto, a fim de verificar

tendências e padrões de mudanças, isso porque o *corpus* do texto nunca está completo. Esta é uma prática de monitoramento da mídia, na qual uma amostragem de produções da mídia é regularmente codificada para detectar mudanças na ênfase e agrupamentos em um conjunto de temas. Outra estratégia corresponde às comparações feitas que revelam diferenças entre as coberturas de diferentes jornais, em falas de políticos a diferentes eleitorados ou para descobrir se há publicidade oculta em algum texto jornalístico, por exemplo. Tais comparações consideram os padrões como parte de um processo de auditoria para identificar e avaliar desempenhos contra normas estabelecidas, por exemplo, sobre obscenidade, discriminação ou informação objetiva. A análise de conteúdo pode ser utilizada também para construir índices, como a quantidade de cobertura sobre ciência nos jornais pode ser uma medida da posição da ciência e tecnologia na sociedade, por exemplo, e para a reconstrução de “mapas do conhecimento”, à medida que eles estão corporificados em textos (Krippendorff *apud* Bauer & Gaskell, 2002).

Richardson (1999) apresentou algumas características metodológicas da análise de conteúdo, como objetividade, sistematização e inferência.

A objetividade refere-se à explicitação de regras e procedimentos utilizados em cada etapa da análise de conteúdo para evitar a subjetividade do pesquisador. Por exemplo, uma análise por categorias deve seguir requisitos de homogeneidade (não misturar critérios de classificação), exaustividade (classificar a totalidade do texto, utilizando, por exemplo, a categoria “outros” para englobar o que não foi categorizado no restante da análise), exclusão (um mesmo elemento do conteúdo não pode ser classificado em mais de uma categoria) e objetividade (codificadores diferentes devem chegar aos mesmos resultados).

A sistematização refere-se à inclusão ou exclusão do conteúdo ou categorias de um texto de acordo com regras consistentes e sistemáticas. O planejamento, a coleta e a análise devem respeitar as regras da metodologia científica.

A inferência refere-se à operação pela qual se aceita uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras. Corresponde à passagem entre a descrição e a interpretação da análise, respondendo às perguntas de quem diz o quê, a quem, como e com qual efeito. Segundo Bardin (1979) a análise de conteúdo não é apenas uma leitura denotativa, “ao pé da letra”, mas um trabalho interpretativo de nível mais aprofundado.



Os elementos da análise de conteúdo devem ser classificados e categorizados. Bardin (1979) sugere que os critérios sejam: (a) semânticos, como categorias temáticas; (b) sintáticos, como verbos, adjetivos e advérbios; (c) léxicos, o ordenamento interno das orações; e (d) expressivos, como as categorias que classificam os problemas de linguagem, por exemplo.

Os tipos de unidade de amostragem e de registros, o material que vai ser analisado, podem ser: (a) unidades físicas, como livros, cartas e jornais; (b) unidades sintáticas, aparentemente blocos sólidos naturais, como capítulos de um livro e títulos, artigos ou frases de um jornal; (c) unidades proposicionais, núcleos lógicos de frases, na forma sujeito/verbo/objeto; e (d) unidades temáticas ou semânticas, definidas como características dos textos que implicam um juízo humano (Krippendorff *apud* Bauer & Gaskell, 2002).

A análise de conteúdo pressupõe a existência de um esquema de categorias de conteúdo para a classificação do texto. A tarefa de distinguir uma apropriada categoria de um artigo em particular exige que o artigo em questão tenha atributos compatíveis com os atributos de uma determinada categoria de análise de conteúdo (Bingham & Bowen, 1994). A idéia desse método é desenhar inferências a partir da frequência com que as categorias aparecem em um determinado conjunto de análise. A frequência de artigos, textos ou conteúdos de análise reflete a ênfase com que determinada categoria é tratada pelo conjunto de análise. Mudanças na frequência em que determinadas categorias aparecem, reflete a mudança na relevância e na ênfase com que a categoria é tratada pelo mesmo conjunto analisado<sup>26</sup>.

Com a análise de conteúdo pretendeu-se analisar em que categorias o Brasil se insere nas perspectivas dos órgãos de imprensa internacionais que foram estudados, objetivando identificar atributos do conceito de “poder brando” na representação do Brasil.

Os periódicos pesquisados pela análise de conteúdo foram escolhidos devido ao reflexo que exercem na formação da opinião pública referente aos contextos dos Estados Unidos e Europa, como segue:

*The Economist*, revista semanal britânica que aborda principalmente aspectos econômicos e políticos, fundada em 1843 para apoiar a causa do livre comércio

---

<sup>26</sup> Para mais informações sobre análise de conteúdo e análise de discurso ver Vergara (2005) e Duarte e Barros (2005).

mantendo até os dias atuais essa linha editorial liberal. Em algumas edições é possível encontrar referência aos aspectos tecnológicos, culturais e militares dos países.

*Le Monde*, jornal diário francês, tradicionalmente de esquerda que tem forte conotação política e cultural. Tem uma seção mensal chamada *Le Monde Diplomatique*, editada por Ignácio Ramonet, publicado em diversas línguas, inclusive o português, com forte cunho social do sistema internacional.

*The New York Times*, diário americano que aborda questões políticas, econômicas e culturais nos noticiários internacionais. O *NYT* tem uma linha editorial mais liberal, identificada com os democratas americanos.

Como realçado anteriormente, a princípio também seriam estudados artigos do periódico britânico *Financial Times* e do diário americano *The Washington Post*. Entretanto, o FT só mantém arquivos dos três anos anteriores, o que não seria adequado para esse estudo, que investigou os dois últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso e os dois primeiros do presidente Luís Inácio Lula da Silva. O *The Washington Post* não tem acesso livre aos seus arquivos na rede mundial de computadores.

### **3.3 Tratamento dos dados**

O tratamento dos dados nesta pesquisa foi abordado de duas formas. O primeiro passo da pesquisa foi identificar palavras ou expressões que se refiram ao Brasil e a sua política externa, com o intuito de identificar a representação que a mídia estrangeira tem de nós. O segundo passo foi analisar os documentos do Ministério das Relações Exteriores para identificar a versão oficial da política externa brasileira e se há evidências da aplicação do conceito de “poder brando” nela. Estas categorias de análise foram definidas com o desenvolvimento do referencial teórico.

O cruzamento de informações apontou como o esforço da política externa brasileira tem sido reconhecido no cenário internacional. O conceito de “poder brando” constitui-se nessa pesquisa no elo entre a mensagem desejada pelo emissor (política externa brasileira) e o receptor (periódicos internacionais).

### 3.4 Desenho de pesquisa

<b>Etapas</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Tipo de pesquisa</b>	Pesquisa bibliográfica (referencial teórico)	Pesquisa documental (MRE)	Pesquisa documental (mídia internacional)
<b>Coleta dos dados</b>	↓ Pesquisa bibliográfica	↓ Análise de discurso	↓ Análise de conteúdo
<b>Tratamento dos dados</b>	↓ Definição das categorias de análise	↓ Retórica da política externa brasileira	↓ Representação do Brasil no exterior e o impacto da sua política externa

Este capítulo tratou da metodologia da pesquisa, abordando sua natureza exploratória, bibliográfica e documental. Além disso, destacou as fontes de coleta de dados e os entrevistados para o trabalho. O capítulo apresentou a fundamentação teórica da estratégia de pesquisa documental adotada: a análise de conteúdo e análise do discurso.

## Capítulo 4 – Descrição e análise dos dados

### 4.1 – Resultados da análise de discurso da política externa brasileira

Para fins da etapa de análise de discurso, foram analisados seis discursos de influentes autoridades da política externa no período estudado (2001-2004): o do Presidente Fernando Henrique Cardoso na Assembleia Geral da ONU, em 2001; do Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer na sua posse, em 2001; do Secretário-geral das Relações Exteriores no período, Osmar Vladimir Chohfi, na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2002; do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Assembleia Geral da ONU, em 2004; do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, na sua posse, em 2003; e do Secretário-geral das Relações Exteriores no mandato de Lula, Samuel Pinheiro Guimarães, na sua posse, em 2003.

Nota-se que foi mantido um critério análogo para a seleção dos discursos: os dos presidentes foram feitos na Assembleia Geral da ONU e os dos ministros das Relações Exteriores foram em suas respectivas posses no cargo. A exceção foi dos discursos dos secretários-gerais do Itamaraty por falta de disponibilidade de acesso aos mesmos dados. Os discursos do Presidente Lula, do Ministro Celso Lafer e do Secretário-geral Osmar Chohfi foram obtidos na página da internet do Ministério das Relações Exteriores<sup>27</sup>. Os do Ministro Celso Amorim e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães foram obtidos em livro (Silva, Amorim e Guimarães, 2003). Os arquivos de discursos do presidente Fernando Henrique foram encontrados no *site* de seu Instituto<sup>28</sup>, fundado depois que deixou a presidência. Curiosamente, nos arquivos no *site* do Ministério das Relações Exteriores só há doze entrevistas do Presidente Fernando Henrique que haviam sido publicadas na mídia impressa brasileira, ou seja, não há discursos oficiais do Presidente Fernando Henrique Cardoso no *site* do Itamaraty<sup>29</sup>.

A seguir, seguem as análises de cada discurso respeitando a hierarquia dos cargos (Presidente, Ministro das Relações Exteriores, Secretário-geral do Itamaraty) e a ordem cronológica dos discursos, ou seja, primeiro os do mandato de Fernando

---

<sup>27</sup> <[www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)> Acesso em 3 de agosto de 2005.

<sup>28</sup> <[www.ifhc.org.br](http://www.ifhc.org.br)> Acesso em 3 de agosto de 2005.

<sup>29</sup> Os arquivos acessados na internet são apresentados integralmente nos anexos 1 a 4.

Henrique Cardoso (2001-2002) e depois os do mandato do presidente Lula (2003-2004). Os critérios e categorias de análise estão na tabela 7 apresentada no item 2.7 desta dissertação.

#### **4.1.1 – Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso**

O discurso analisado do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi feito na abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de novembro de 2001, na sede da ONU em Nova York, Estados Unidos<sup>30</sup>.

Em face da data e do local do discurso não poderia deixar de mencionar os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e, logo no início, Fernando Henrique deixou claro a solidariedade do Brasil ao povo americano na reação ao terrorismo e lembrou que o país acionou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) por considerar que todo o continente americano foi atingido. O presidente brasileiro lembrou a importância de “termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país”. Fernando Henrique disse que as ações de ajuda humanitária no Afeganistão não devem ser frustradas e ofereceu o Brasil como abrigo para refugiados, curiosamente um dos fatores de poder brando apresentado por Nye (2004) no item 2.6 desta dissertação.

A partir daí, o presidente passou a mencionar outros problemas que considerou globais, como o narcotráfico, o contrabando de armas, a lavagem de dinheiro e a existência de paraísos fiscais. Fernando Henrique reconheceu que a segurança internacional ganhou destaque nos tópicos da agenda depois dos atentados de 11 de setembro, mas apelou para os líderes mundiais de que não seja negligenciada a agenda de cooperação. O presidente disse que a paz duradoura passa por uma aceitação consciente por todos os países de uma ordem internacional justa. Neste ponto lhe atribuiu legitimidade e autoridade moral por, ele mesmo, ter procurado mobilizar as várias lideranças mundiais sobre essa questão. Foi além, disse que “o Brasil quer contribuir para que o mundo não desperdice as oportunidades geradas pela crise dos nossos dias”. O presidente afirmou que o país pensa num imperativo maior, que é o desenvolvimento, e disse que “há um mal-estar indisfarçável no processo de

---

<sup>30</sup> <[http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01\\_2\\_64.pdf](http://www.ifhc.org.br/palavra/textos/2001/01_2_64.pdf)> Acesso em 3 de agosto de 2005.

globalização”, pois ficou aquém de suas promessas devido a um déficit de governança no plano internacional provocado por um déficit de democracia. Fernando Henrique defendeu a incorporação da dimensão da justiça na globalização para promover uma globalização solidária em contraposição a atual globalização assimétrica. Nesse ponto revelou sua visão estruturalista das relações internacionais como a assimetria de recursos no sistema internacional. Um ponto de vista que explicitou como sociólogo na sua “Teoria da Dependência” (Cardoso e Faletto, 1970; dos Santos, 2000).

A visão estruturalista de Fernando Henrique Cardoso ficou mais uma vez clara quando defendeu mais justiça no comércio internacional, cujas negociações multilaterais deveriam resultar em maior acesso de produtos dos países em desenvolvimento aos mercados mais prósperos por meio da eliminação das práticas e das barreiras protecionistas nos países desenvolvidos. O presidente ressaltou o papel do Brasil na liderança de negociações para garantir maior acesso aos mercados e melhores condições humanitárias para o combate às doenças, no caso a AIDS (sigla original da expressão em inglês *Acquired Immune Deficiency Syndrome*, ou seja, Síndrome da Imunodeficiência Adquirida). Disse que deve ser criteriosamente definido o equilíbrio entre a preservação dos direitos de patentes e o imperativo de atender aos mais pobres. Fernando Henrique ressaltou que “somos pelas leis de mercado e pela proteção à propriedade intelectual, mas não ao custo de vidas humanas”. Nesse ponto, realçou a autoridade moral do país para liderar uma campanha de representatividade em respeito e defesa dos mais pobres.

Fernando Henrique defendeu reformulações em organizações financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, para reduzir a volatilidade dos fluxos internacionais de capital e assegurar um sistema financeiro mais previsível e menos sujeito a crises. Defendeu também a cooperação para amenizar o drama da AIDS, sobretudo na África, e destacou uma consciência de cidadania planetária fundamentada em valores universais, como direitos humanos, proteção ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Nesse âmbito, defendeu o Tribunal Penal Internacional, que não contou com a participação dos Estados Unidos, e defendeu o Protocolo de Kyoto, que não foi ratificado pelos EUA.

O presidente também destacou dois pontos básicos da política externa brasileira. O primeiro, e do seu mandato em particular, é a erradicação das armas de destruição em massa. Ele definiu como imperativo ético a intervenção das Nações Unidas no controle e destruição de armas nucleares, químicas e biológicas. Em 1998,

no primeiro mandato de Fernando Henrique, o Brasil assinou o Tratado de Não Proliferação de armas nucleares (TNP). Essa é uma diferença entre as políticas externas de Fernando Henrique e Lula, haja vista que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva reativou programas nucleares em Resende, no sul do Rio de Janeiro, e teve um impasse com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) da ONU quando impediu que inspetores visitassem as instalações para proteger a propriedade intelectual e a tecnologia brasileira na área nuclear. O assunto foi tratado com destaque na mídia internacional. A outra questão cara à política externa brasileira defendida por Fernando Henrique foi o direito à autodeterminação dos povos, em especial ao povo palestino. Ele disse que a constituição de um Estado Palestino democrático, coeso e economicamente viável é “uma dívida moral das Nações Unidas” e “uma tarefa inadiável”. Fernando Henrique também citou a necessidade da superação dos conflitos em Angola e Timor Leste, dando atenção a uma parcela excluída da política internacional.

O governo Lula aspira pela reforma do Conselho de Segurança da ONU com a ampliação do número de membros permanentes, entretanto, a política externa de Fernando Henrique já desejava uma vaga permanente no grupo, porém com uma postura menos explícita. O presidente disse que o mundo precisa de uma ONU forte e ágil para responder a problemas cada vez mais complexos. Defendeu uma Assembléia Geral mais atuante e prestigiada e um Conselho de Segurança mais representativo cuja composição não pode continuar a refletir o arranjo entre os vencedores de um conflito ocorrido há mais de 50 anos e “para cuja vitória soldados brasileiros deram seu sangue nas gloriosas campanhas da Itália”. Fernando Henrique justificou as credenciais do Brasil para compor um novo Conselho de Segurança pela participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), mas apresentou esse objetivo como um desejo comum do sistema internacional e não como de apenas um país.

O Brasil pede a ampliação do Conselho de Segurança como o desejo de quem prega a democratização das relações internacionais e o bom-senso da inclusão de países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje. Mesmo sem citar o Brasil explicitamente nesta frase, Fernando Henrique mostrou a legitimidade, credibilidade e autoridade moral do país para compor o novo Conselho, pelo combate à AIDS, conscientização da necessidade de combater a pobreza, atender países menos favorecidos da África e Oceania (Timor

Leste), buscar novas frentes no combate ao terrorismo e a participação militar do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos aliados.

Fernando Henrique foi além e pediu a expansão do G7 e do G8 (grupos dos países mais industrializados do mundo mais a Rússia) porque “um grupo tão restrito de países não pode discutir temas referentes à globalização que incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes”.

No final do discurso, o presidente brasileiro fez duas referências à ordem internacional. Pediu que ela seja mais solidária e justa, que reflita a vontade de uma maioria responsável, e que seja construída uma ordem internacional legítima, aceita pelos povos e ordenadora das ações dos Estados no plano global. Ao defender uma ordem internacional solidária, justa e legítima, está implícito a crítica de que a atual não tem nenhuma dessas qualidades. Fernando Henrique encerrou o discurso lembrando os valores que deveriam pautar a Organização das Nações Unidas: pluralidade, paz, solidariedade, tolerância, razão e o direito internacional.

A análise do discurso do Fernando Henrique com base nas categorias de análise da tabela 7, apresentada no item 2.7 da dissertação, identifica o uso de vários atributos de poder brando. Na categoria ideologia, o presidente brasileiro defendeu o multilateralismo, o estruturalismo, pluralismo e o racionalismo. A categoria valores políticos do país estava presente no discurso quando Fernando Henrique defendeu a erradicação da pobreza, o combate à desigualdade social, a valorização da democracia, da equidade, da justiça e da solidariedade (muitas vezes citada) além da necessidade de estimular o desenvolvimento econômico. A legitimidade e credibilidade do Brasil foram defendidas pela cooperação internacional do país, pela atividade de inclusão de países menos favorecidos no sistema internacional e pela defesa de uma ordem internacional legítima. A autoridade moral do país foi apresentada pela liderança do Brasil no combate às doenças, principalmente à AIDS, pela representatividade e por ter credenciais necessárias para integrar um Conselho de Segurança reformado. A política externa brasileira foi exposta pelos tópicos da agenda defendidos pelo país, como a proteção ao meio ambiente, combate ao narcotráfico e ao terrorismo, a defesa, apesar de mais branda do que a adotada pelo governo Lula, de uma ampliação do Conselho de Segurança da ONU e ampliação do G7 e do G8.



#### 4.1.2 – Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

O discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ocorreu na 59ª Assembléia Geral da ONU, no dia 21 de setembro de 2004, em Nova York, nos Estados Unidos<sup>31</sup>. Logo no início do discurso, Lula usou seu histórico pessoal para afirmar sua legitimidade e autoridade moral para representar o país e uma de suas principais campanhas internacionais: o combate à fome. Ele disse que carrega “um compromisso de vida com os silenciados pela desigualdade, a fome e a desesperança” e que a fome foi uma herança do passado colonial que atinge a maioria das nações do mundo.

O Presidente Lula usou de números e estatísticas para ilustrar o que considera a desigualdade no mundo: “hoje somos 191 Estados-nação. No passado, 125 deles foram submetidos ao jugo de umas poucas potências que originalmente ocupavam menos de 2% do globo”. Em outra passagem, ao comentar sobre o desequilíbrio social e de distribuição de riquezas no mundo, Lula disse que “em 1820, a diferença de renda per capita entre o país mais rico e o mais pobre do planeta era inferior a cinco vezes. Hoje, essa diferença é de 80 vezes”. Sobre o que chamou de globalização assimétrica e excludente, Lula disse que houve um devastador legado de miséria e regressão social e que “hoje, em 54 países a renda per capita está mais baixa do que há dez anos. Em 34 países, a expectativa de vida diminuiu. Em 14, mais crianças morrem de fome”. Lula citou os 200 milhões de famintos, desamparados e miseráveis na África e afirmou que a falta de saneamento básico matou mais crianças na década passada do que todos os conflitos armados desde a Segunda Guerra Mundial.

Lula exhibe sua visão estruturalista do mundo ao citar diversas vezes o colonialismo e a exploração de muitos por poucas potências. O presidente disse que o fim do colonialismo afirmou, na esfera política, o direito dos povos à autodeterminação. Entretanto, salientou que essa transformação política não se completou no plano econômico e social e que essa transformação não ocorrerá de forma espontânea. O presidente disse que as antigas colônias se transformaram em devedores perpétuos do sistema econômico internacional controlado por países ricos, que correspondem aos antigos impérios. Criticou as barreiras protecionistas e outros obstáculos ao equilíbrio comercial, além de uma situação neocolonial agravada pela concentração de investimentos, conhecimento e tecnologia que compõem uma

---

<sup>31</sup> <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=2465](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2465)>  
Acesso em 3 de agosto de 2005.

“engrenagem invisível” que revoga decisões democráticas, desidrata a soberania dos Estados, sobrepõe-se a governos eleitos e exige a renúncia a legítimos projetos de desenvolvimento social.

Diante dessas críticas à globalização, Lula citou casos de terrorismo recentes, como Madri, Jacarta, Índia, nos conflitos entre hindus e islâmicos pela Caxemira, Estados Unidos, Bagdá (em decorrência da ocupação americana no país e a resistência sunita que ataca policiais iraquianos, curdos e xiitas), o ataque à escola de Beslan, na Rússia e a situação no Oriente Médio, quando aproveitou para defender mais uma vez a auto-determinação a que o povo palestino tem direito.

O presidente afirmou que a paz duradoura passa necessariamente por uma nova ordem internacional que garanta oportunidades reais de progresso econômico e social para todos os países. Para isso, Lula disse que é necessário reformular o modelo de desenvolvimento global e de instituições internacionais que sejam “efetivamente” democráticas, baseadas no multilateralismo e no reconhecimento dos direitos e aspirações de todos os povos. Esses comentários foram argumentos explícitos e diretos para a campanha da reforma do Conselho de Segurança da ONU, objetivo maior da política externa de Lula. As críticas para instituições internacionais mais democráticas também se destinaram ao Fundo Monetário Internacional. Nesse caso, o governo Lula propôs efetivamente uma mudança no cálculo do superávit primário exigido pelo Fundo para que gastos com investimento não fossem contabilizados como despesa e, na prática, permitissem um maior investimento do país na contabilidade apresentada ao FMI.

O Presidente Lula citou o ex-presidente americano Franklin Roosevelt para exigir mudanças emergenciais. Lula disse: “o que mais se necessita hoje é de audácia na experimentação. O que mais se deve temer é o próprio medo”. Vale lembrar que Franklin Roosevelt foi o criador do *New Deal*, programa social e econômico que contrariou todos os modelos acadêmicos da época para recuperar os Estados Unidos e tirá-lo da recessão imposta pela Grande Depressão, em 1929. Aquela era uma época de crise e desespero, um cenário que Lula tentou traçar para os dias atuais, com injustiças, terrorismo e mais mortes provocadas pela fome do que pelas armas. Lula usou outras duas frases de efeito que refletiram sua ansiedade: “mede-se uma geração não só pelo que fez, mas também pelo que deixou de fazer” e “uma civilização omissa está condenada a murchar como um corpo sem alma”. A ansiedade de Lula existia desde a época em que era candidato à presidência, quando costumava dizer que não

havia tempo para esperar, que ele queria ser presidente logo e não quando tivesse 80 anos.

Para Lula, é preciso coragem política para mudar, sem voluntarismo irresponsável, mas com ousadia e capacidade de reformar. A mudança deve ser pacífica, para promover avanço econômico e social pelo consenso democrático. Esse argumento reflete a própria história pessoal de Lula, quando disse que o Partido dos Trabalhadores (PT) queria chegar ao poder pelo voto. Os outros exemplos históricos em que a esquerda assumiu o poder foi por meio de revoluções. Como presidente eleito, Lula ganhou credibilidade e autoridade moral para exigir mudanças de forma pacífica e democrática.

Na pauta de reformas, Lula pediu alteração nos fluxos de financiamento dos organismos multilaterais, para retomar o desenvolvimento justo e sustentável; mudanças no FMI, que deve credenciar-se para “fornecer o aval e a liquidez necessários a investimentos produtivos, especialmente em infra-estrutura, saneamento e habitação, que permitirão, inclusive, recuperar a capacidade de pagamento das nações mais pobres”; e a do Conselho de Segurança da ONU, cuja composição deve adequar-se à realidade atual e não àquela do pós-Segunda Guerra Mundial, uma vez que “qualquer reforma que se limite a uma nova roupagem para a atual estrutura, sem aumentar o número de membros permanentes é, com certeza, insuficiente”. Lula não cobrou explicitamente uma das novas vagas ao Brasil, mas apresentou as credenciais do país para uma eventual candidatura.

O presidente Lula destacou a responsabilidade e os feitos obtidos pela diplomacia brasileira ao afirmar que “a política externa brasileira, em todas as suas frentes, busca somar esforços com outras nações em iniciativas que nos levem a um mundo de justiça e paz”. E mais uma vez usou exemplos, de como Brasil, Índia e África do Sul estabeleceram um fundo de solidariedade para erradicar a fome, que o Brasil lidera um programa de cooperação internacional no combate à AIDS, o surgimento de uma Comunidade Sul-Americana referente à integração física, econômica, comercial, social e cultural, a atuação do Brasil em negociações comerciais multilaterais para alcançar acordos justos e equitativos e a articulação de países da África, América Latina e Ásia no G-20<sup>32</sup> para manter a rodada de Doha na

---

<sup>32</sup> O G-20 foi criado em agosto de 2003 com o objetivo de reunir países em desenvolvimento que tenham interesse na negociação agrícola. Mais detalhes em <[http://www.g-20.mre.gov.br/history\\_port.asp](http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp)>, acesso em 9 de novembro de 2005.

trilha da liberalização do comércio com justiça social. Lula realçou também a contribuição do Brasil na superação de crises que ameaçam a ordem constitucional e a estabilidade de países amigos, como Bolívia e Venezuela, por exemplo, e citou explicitamente o caso do Haiti. Lula disse que o Brasil não acredita na interferência em assuntos internos de outros países, mas que não se omite na indiferença diante de problemas que afetam países vizinhos.

No discurso, Lula também realçou outras diretrizes da política externa brasileira, como a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, a partir do fortalecimento do Mercosul e de uma relação estratégica com a Argentina”. Fora do continente, Lula usou mais uma vez argumentos da herança colonial e insistiu no que acredita ser seu maior feito no âmbito internacional ao dizer que “é fundamental continuar desenhando uma nova geografia econômica e comercial, que, preservando as vitais relações com os países desenvolvidos, crie sólidas pontes entre países do Sul, que por muito tempo permanecem isolados uns dos outros”. O presidente também destacou o compromisso do Brasil com o êxito do Regime Internacional sobre Mudança do Clima e o sucesso do protocolo de Kyoto e defendeu o combate à biopirataria.

Em uma comparação do discurso do Luiz Inácio Lula da Silva com as categorias de análise na tabela 7 (apresentada no item 2.7 desta dissertação), é possível identificar o uso de vários atributos de poder brando. Lula citou várias vezes a cultura da paz do Brasil. Na categoria ideologia, defendeu o multilateralismo e deixou claro sua visão estruturalista das relações internacionais. Com relação aos valores políticos domésticos, citou a erradicação da pobreza, o combate à fome, à desigualdade social, a defesa da democracia, do desenvolvimento econômico e social, da justiça social, da distribuição de riqueza e da equidade.

Com relação à legitimidade e credibilidade do país, citou sua história de cooperação internacional, convivência pacífica, atividade de inclusão e o profissionalismo da diplomacia brasileira ao listar exemplos da atuação do Itamaraty, inclusive sua defesa pela tradição do respeito ao direito internacional, como foi apontado diversas vezes ao longo do discurso. Lula usou seu exemplo pessoal para destacar a autoridade moral que tem para liderar o combate à fome no mundo e a possibilidade de mudança de forma democrática e sem revoluções ou conflitos armados, como o resultado de uma aspiração da população por mudança no *status quo* que deveria ser refletida no mundo. Na categoria política externa, o presidente

defendeu diversos tópicos da agenda e também a atuação comercial do Brasil, como sua liderança no G-20 e a intensificação das relações Sul-Sul.

#### **4.1.3 – Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer**

O discurso selecionado do Ministro das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, foi proferido no dia da posse no cargo, em 29 de janeiro de 2001<sup>33</sup>. Professor da escola de direito da Universidade de São Paulo (USP), Lafer já tinha sido Ministro das Relações Exteriores em 1992, no governo Collor, e Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 1999, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique. Em 1996, Lafer foi eleito presidente do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio (OMC). Com esse currículo, não surpreende o perfil de defesa veemente das normas jurídicas e do direito internacional e do enfoque no comércio exterior no discurso de posse na volta ao comando do Ministério das Relações Exteriores.

Lafer disse que a política externa brasileira deve saber “traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas”. O Ministro afirmou que essa tradução exige mecanismos permanentes de consulta com a sociedade civil e disse que iria aprofundar os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional, como o poder legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados da federação, os sindicatos, os empresários, as organizações não-governamentais, as universidades e os intelectuais. Essa interação faz parte da diplomacia pública defendida por Nye (2004). Lafer disse que essa interação é fundamental para a sustentabilidade das ações da política externa numa época de diplomacia global que necessita de transparência e participação.

O chanceler disse que o Brasil iria buscar sua inserção no mundo sob a perspectiva do interesse nacional e listou uma série de fatores, tais como (1) o relacionamento pacífico do Brasil com seus vizinhos na América do Sul; (2) a experiência do que chamou de um “povo novo”, fruto da mistura de raças e tradições unidas pela língua portuguesa; (3) o componente latino-americano da identidade cultural brasileira; (4) a escala continental que dá ao Brasil “um papel na tessitura da ordem mundial”; (5) a relativa distância dos focos de maior tensão no cenário

---

<sup>33</sup> <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID-DISCURSO=1462](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID-DISCURSO=1462)> Acesso em 3 de agosto de 2005.

internacional; (6) o desafio do desenvolvimento; e (7) o imperativo do resgate da “dívida social” que é o “passivo da nossa história”. Todos esses fatores estão presentes nos critérios e categorias de análise que compõem a tabela 7 (apresentada no item 2.7).

Lafer também defendeu o conceito de “globalização solidária” e a aspiração em torno de uma ordem mundial regida pela razão abrangente de humanidade. O racionalismo do chanceler está presente na argumentação dele sobre a tradição da política externa brasileira, que reflete a democracia e um internacionalismo de vocação pacífica, na qual a diplomacia está em sintonia com a construção da convivência democrática determinada pela Constituição do Brasil, que estabelece o compromisso do país com a solução pacífica de controvérsias na ordem interna e internacional. Lafer citou outras vezes a Constituição Federal para justificar a responsabilidade da política externa para o desenvolvimento do país, que definiu como tema forte da política externa brasileira depois da consolidação jurídica das fronteiras, no início do século XX.

O Ministro afirmou que o fim da Guerra Fria e seus desdobramentos diluíram o papel econômico das fronteiras e trouxeram uma efetiva “internalização do mundo na vida brasileira”, uma expressão repetida três vezes ao longo do discurso. Lafer disse que a autonomia, que salientou ser um objetivo permanente da política exterior brasileira, requer participação no mundo. A princípio, essa afirmativa soa semelhante às frequentes afirmações do presidente Lula de que o Brasil não vai “se omitir” diante dos desafios impostos no mundo. Lafer defendeu a “diplomacia presidencial” praticada por Fernando Henrique Cardoso, como uma forma de exercer essa autonomia pela participação e disse que essa prática diplomática corresponde a um elemento criativo e “indispensável na política externa brasileira”.

Para Lafer, um dos itens críticos da pauta brasileira é a política de comércio exterior. Com experiência como Ministro do Desenvolvimento, ele disse que o Itamaraty deveria atuar visando ampliar a participação do Brasil nos mercados internacionais. Lafer afirmou que o futuro do comércio exterior brasileiro passa pelas negociações multilaterais, regionais e inter-regionais ocorridas num mundo de contrastes econômicos e de insegurança social provocados por assimetrias da globalização. Lafer disse que é necessário que o sistema internacional abra espaço para que cada país alcance níveis adequados de bem-estar, emprego e desenvolvimento, por meio de normas internacionais. Para o Ministro, em todas as negociações comerciais é indispensável a interação entre os setores público e privado e uma coordenação entre

os órgãos de governo para definir qual é o interesse nacional. O chanceler detalhou algumas mudanças que pretendem corrigir distorções na estrutura de comércio, para diminuir o “custo Brasil” e afirmou que dará “atenção especial às atividades de promoção comercial”.

Celso Lafer afirmou que a defesa eficaz dos interesses nacionais do Brasil na OMC, ALCA e nas negociações com a União Européia exige um fortalecimento do Mercosul, que chamou de um “dos maiores êxitos diplomáticos na história da nossa região”, e ressaltou a aliança estratégica com a Argentina como uma das linhas mestras da política exterior do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ainda sobre a agenda do Mercosul, Lafer afirmou que iria estabelecer uma área de livre comércio com a Comunidade Andina.

Sobre a questão cultural, o ministro disse que iria promover a identidade latino-americana, uma “orientação permanente da política externa brasileira, estabelecida na Constituição”. E afirmou que “a diplomacia cultural é elemento necessário para uma presença qualitativa do Brasil no mundo”. Mais uma vez Lafer disse que iria buscar atividades em parceria com a sociedade e se comprometeu a buscar meios inovadores de “incentivar a divulgação da cultura brasileira no exterior”. Ele resumiu seu enfoque na questão cultural com uma frase de Norberto Bobbio, um de seus autores prediletos na carreira acadêmica, “a política divide, a cultura une”.

Lafer fez constantes referências sobre a aproximação entre o empresariado, a sociedade e o setor público e o fez mais uma vez quando falou sobre os tópicos da agenda brasileira, que deveriam ter relevância para a sociedade e integrar a agenda da opinião pública. Esses são argumentos defendidos por Nye (2004) no que tange ao poder brando e outros autores que defendem a importância de a sociedade participar da construção da agenda política (Kingdon, 2003; Weil, 2001). Entre os tópicos mencionados por Lafer no discurso estão questões sobre direitos humanos, meio ambiente, mudanças climáticas, biodiversidade, combate ao racismo, ao terrorismo, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro. O ministro também destacou as credenciais e a legitimidade do país no cenário internacional e sua disposição de influenciar os tópicos da agenda. Afirmou que “por suas credenciais e por mandato de sua sociedade, o Brasil deseja e deve continuar a ter um papel ativo nas iniciativas e negociações multilaterais relativas a esses temas”. Além disso, disse que o desenvolvimento de uma atuação mais destacada e participativa “deve ser condizente com um país do peso específico do Brasil e com nossas responsabilidades na cena internacional”, com

especial atenção e foco “com a preocupação de preservar e aumentar a capacitação do Brasil no trato da agenda diplomática”.

Em uma referência ao discurso do Ministro Celso Lafer com relação às categorias de análise listadas na tabela 7, é possível notar uma forte defesa da cultura, seja pela intenção de promover a diplomacia cultural, a divulgação da cultura brasileira no exterior, a promoção da identidade latino-americana na qual o Brasil está inserido ou na menção de Nobbio, a única em todo o discurso que mereceu citação literal. Na categoria ideologia, Lafer usou o racionalismo e a normativa jurídica, além de pregar o multilateralismo e liberalismo comercial. Com relação aos valores políticos domésticos, Lafer salientou a democracia, o pluralismo da sociedade civil e o resgate da dívida social. Lafer também defendeu a legitimidade e credibilidade do Brasil, como o país ter uma “escala” (ou seja, dimensão) continental, atuar na cooperação internacional e ter uma vocação pacífica.

A autoridade moral está clara no respeito que o país tem pelas normas do direito internacional e a representatividade com o que definiu como “peso específico” do Brasil. A categoria de política externa foi extensamente falada por Lafer ao tratar dos tópicos da agenda internacional e ao falar sobre as negociações do Brasil no comércio internacional, nos fóruns adequados e nas relações do país com União Européia, Mercosul e ALCA. A categoria sobre atuação comercial está descaracterizada no discurso de Lafer, haja vista que ele se preocupou não com a atuação comercial conforme foi definido no item 2.7 desta dissertação, mas com o trâmite comercial em si, inclusive com questões tarifárias, distorções na estrutura tributária e a falta de competitividade das exportações brasileiras, refletidas no “custo Brasil”.

#### **4.1.4 – Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim**

O discurso do Ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, foi proferido no dia da posse no cargo, em primeiro de janeiro de 2003 (Silva, Amorim e Guimarães, 2003).

Amorim iniciou o discurso afirmando que a eleição de Lula foi um desejo do povo brasileiro de “ver realizada uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático” e disse que a política externa brasileira vai ser coerente com o anseio manifestado nas urnas, voltada para o desenvolvimento e para a paz,



buscando reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promovendo respeito e igualdade entre os povos, com o objetivo de ser “um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo e que esteja embasado nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do governo Lula”. Ou seja, antecipou que o país vai postular seu merecido lugar no sistema internacional com base em ações legítimas. Amorim afirmou que a política externa “não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do governo”, envolvendo “a sociedade como um todo”. Tal argumento é muito semelhante ao de Nye (2004) quando afirma que o poder brando tem uma parte concentrada em ações governamentais e outra na sociedade.

Amorim defendeu ainda que “temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante”, da eleição de Lula, “ao plano das relações externas” e que “não fugiremos de um protagonismo engajado sempre que for necessário na defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram”. Desse trecho é possível fazer referência ao “pragmatismo responsável e ecumênico” do chanceler Azeredo da Silveira no governo de Médici, em que o Brasil exerceu seu maior protagonismo no sistema internacional (Vizentini, 2003), um período muito citado por especialistas quando analisam a política externa de Lula (Saraiva, 2005; Lopes & Vellozo Júnior, 2004).

Amorim apresentou outras características do uso do poder brando na política externa brasileira quando afirma que “precisamos traduzir, de forma persistente, nossos interesses e valores em pontos da agenda internacional”. O Ministro das Relações Exteriores afirmou que o país vai ser rígido nas negociações comerciais “em busca de vantagens concretas sem constrangimento de nos apresentarmos como país em desenvolvimento e de reivindicarmos tratamento justo”. Amorim corroborou a prioridade da América do Sul na política externa brasileira e revelou a aspiração de liderança na região ao afirmar que “o processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul”. Nessa frase é possível identificar o conceito de poder brando tanto nos valores democráticos, quanto no seu próprio objetivo de atratividade.

O chanceler destacou outros atributos do poder brando, como a responsabilidade do país em favorecer os semelhantes, construindo identidade e legitimidade para o poder, ao afirmar que o Brasil “deve contribuir para a construção

de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no direito internacional e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural”. Amorim fortaleceu essa potencialidade de utilidade do poder brando quando destacou características freqüentes nas análises de Nye (2004; 2002a; 2002b; 1991) ao afirmar que “as políticas cultural, de cooperação técnica, científica e tecnológica serão elementos essenciais da política externa do governo Lula”.

Amorim destacou o reforço do diálogo com outras nações com características geopolíticas semelhantes ao Brasil, como China, Rússia e Índia, defendeu o desarmamento nuclear e a ampliação do Conselho de Segurança da ONU “com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade”. Com relação aos Estados Unidos, Amorim disse que é um país com quem o Brasil precisa manter um diálogo para atender aos interesses imediatos do Brasil, não só nas questões econômico-comerciais, mas também para “assegurarmos influência no encaminhamento dos grandes temas da agenda internacional, de forma compatível com nossas dimensões e valores”.

No discurso do Ministro está, sem eufemismos, o determinismo no papel de liderança do país, quando defende que “não só o Brasil, mas todo o mundo está consciente de que o país vive um grande momento de sua história”. Amorim afirma que testemunhou essa sensação por meio de suas atividades diplomáticas, como embaixador em Londres e Genebra, por exemplo, e que “não são poucos os analistas, intelectuais ou ativistas políticos de variadas tendências que pensam que do êxito brasileiro depende não só o nosso próprio futuro, mas o de outras nações”. Ou seja, a ascensão do Brasil ao status de potência é benéfica para diversas nações e para a estabilidade internacional, o que resulta em legitimidade para as aspirações brasileiras.

Em uma comparação com as categorias de análise apresentadas na tabela 7, é possível identificar a exploração de diversos atributos do poder brando no discurso do Ministro Celso Amorim. Ao afirmar que a política cultural, cooperação técnica, científica e tecnológica são prioridades na gestão dele, promove a identidade cultural do país e avanços científicos e tecnológicos. Com relação aos valores domésticos, afirmou que o ativismo responsável e confiante do povo deve ser levado ao plano das relações externas, assim como “os valores que nos inspiram”, como justiça social, por exemplo. A ideologia do liberalismo (no âmbito comercial) está presente como uma forma de diminuir o hiato entre países ricos e pobres. A legitimidade e credibilidade do país foram fartamente exploradas, realçando a convivência pacífica, a atividade de

inclusão promovida pelo governo Lula, que deve ser levada ao plano das relações exteriores e que o país está “consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural”. Amorim destacou a autoridade moral do Brasil em muitas passagens do seu discurso, como a capacidade de influenciar os vizinhos da América do Sul com a experiência bem sucedida, pacífica e democrática que foi a eleição de Lula, um processo que pode ser “exportado” para o continente e que deveria ser visto no mundo, além de explorar a representatividade do Brasil e a potencialidade de liderança do país, quando afirmou que o futuro de outros países depende do sucesso do Brasil. Com relação à política externa, Amorim citou várias vezes a aspiração do país de pautar a agenda internacional com seus valores e interesses nacionais e destacou as alianças que o Brasil iria fazer com países emergentes com características e “credenciais” semelhantes ao Brasil, como Rússia, Índia e China.

#### **4.1.5 – Discurso do embaixador Osmar Vladimir Chohfi**

O discurso do Secretário-Geral das Relações Exteriores, embaixador Osmar Vladimir Chohfi, foi proferido em uma reunião de chefes de delegação em um evento das Organizações dos Estados Americanos (OEA) sobre democracia e comércio, realizado em 3 de junho de 2002 na cidade de Bridgetown, capital de Barbados<sup>34</sup>.

No contexto do encontro, Chohfi disse que países democráticos tendem a ter economias mais abertas onde o cidadão deve ter uma participação crescente na vida pública. Chohfi afirmou que, para o Brasil, a agenda hemisférica deve atribuir prioridade à redução das desigualdades e à inclusão social e citou uma estatística de que 45% da população da América Latina e do Caribe vivem abaixo da linha da pobreza. O secretário-geral disse que devem ser estimuladas negociações comerciais em nível bilateral, sub-regional, regional e multilateral e citou o Mercosul, prioridade da diplomacia brasileira, como um exemplo de iniciativa comercial que se consolidou no processo de democratização política da região e promoveu ampla aproximação e cooperação entre seus sócios.

Chohfi disse que a comunidade interamericana deve se pronunciar em favor do livre comércio, livre de subsídios e práticas desleais. Entretanto, defendeu a posição do Brasil em conceder prazos mais flexíveis para países com menor grau de

---

<sup>34</sup> < [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1611](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1611) >  
Acesso em 3 de agosto de 2005.

desenvolvimento e para as pequenas economias da região, mostrando uma certa benevolência do Brasil com os menos favorecidos, numa postura de liderança.

Sobre a ALCA, Chohfi disse que ela deve complementar as negociações multilaterais em curso. Além disso, o secretário-geral afirmou que a ALCA pode representar um avanço na promoção do desenvolvimento e da justiça social desde que crie regras compartilhadas que corrijam assimetrias, evitem distorções protecionistas e protejam a propriedade intelectual com promoção da capacidade tecnológica dos povos.

O discurso foi curto e focado no tema da reunião da OEA sobre democracia e comércio, mas refletiu alguns critérios das categorias de análise presentes na tabela 7, como a ideologia do liberalismo e multilateralismo comercial, valores políticos domésticos como a erradicação da pobreza, o combate à desigualdade social, o fortalecimento da democracia e o estímulo ao desenvolvimento econômico. Chohfi argumentou sobre a legitimidade e credibilidade do Brasil quando defendeu a cooperação internacional e atividade de inclusão ao enaltecer o Mercosul. A atuação do Brasil no bloco regional também foi usada como exemplo para fortalecer a autoridade moral do país (ao mostrar a liderança do Brasil) e sua capacidade de influência (ao elogiar os feitos do Mercosul, sob liderança brasileira, e estimular flexibilidade de negociação comercial dos países mais fortes da América Latina, como o Brasil, com as economias mais fracas). Chohfi também realçou a questão sobre avanços científicos e tecnológicos de uma maneira ampla, e não do Brasil em especial, na contribuição para o desenvolvimento.

#### **4.1.6 – Discurso do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães**

O discurso do Secretário-Geral das Relações Exteriores embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, foi proferido na ocasião da posse no cargo, no dia 9 de janeiro de 2003 (Silva, Amorim e Guimarães, 2003).

Guimarães começou o discurso afirmando que a sociedade brasileira tem quatro desafios a enfrentar: (1) reduzir as disparidades de natureza econômica, social, étnica e de gênero; (2) eliminar as vulnerabilidades externas; (3) realizar o potencial brasileiro; e (4) construir uma democracia efetiva, que torne cada brasileiro um cidadão que participa da formulação de políticas públicas.

Para Guimarães, a fonte de disparidade é a concentração de riqueza e de renda na qual a fome é a sua expressão mais dramática. Com relação às externalidades que constroem o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil estão a vulnerabilidade econômica, devido ao elevado déficit em transações correntes; a tecnológica, que se expressa pela necessidade de importar tecnologia devido à reduzida geração de inovações; a de natureza política, pela ausência do Brasil dos principais centros de decisão mundial, como o Conselho de Segurança da ONU e o G8, o grupo dos sete países mais ricos do mundo e a Rússia; e de natureza militar, diante da imensidão do território e da instabilidade do cenário mundial. Todas as vulnerabilidades do Brasil estão presentes na concepção de Guimarães sobre os atributos de poder no sistema internacional (conforme apresentado na tabela 3 do item 2.2) e reflete a concepção do Secretário-geral de que o país não tem os recursos de poder bruto, como definidos por Nye (2004; 2002).

Entretanto, Guimarães salientou que o Brasil tem potencialidades para aprofundar sua inserção no cenário internacional, inclusive nos fatores geopolíticos. Para o secretário-geral, o potencial do país está na dimensão de o Brasil, junto com Estados Unidos e China, ser um dos três países do mundo a aparecer simultaneamente nas relações dos dez países de maior território, população e produto, ou seja, riqueza econômica. Vale lembrar que o país oscila entre a décima-segunda e décima-quinta maior economia do mundo desde a década de 1990.

Guimarães disse que o governo Lula já demonstrou iniciativas para enfrentar os quatro desafios anteriormente mencionados logo no início do mandato. Ele não falou sobre as diretrizes da política externa brasileira porque já tinham sido devidamente expostas nos pronunciamentos do Presidente Lula e do Ministro Celso Amorim nas respectivas posses e afirmou ter certeza de que “todos leram, com cuidado, esses discursos e refletiram sobre o que eles significam para o trabalho cotidiano do Itamaraty” (este ponto demonstra a relevância da metodologia adotada na presente dissertação ao analisar discursos). Guimarães afirmou que a política externa deve atender aos desafios da sociedade e deve ser coordenada pelas áreas política, econômica, cultural, científica e tecnológica do Itamaraty.

O Secretário-geral disse que a América do Sul constitui a prioridade da política externa brasileira, como ficou claro nos discursos de Lula e Amorim (Silva, Amorim e Guimarães, 2003) e que a ação brasileira no continente deve “atender ao objetivo de construção da integração econômica e da cooperação política e social, a partir de uma

atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de forma generosa”. Essa afirmação mostra a postura de liderança do país no continente, com os deveres exigidos de uma liderança (ou hegemonia no conceito de Kindleberger, 1996).

Guimarães destacou o papel de cooperação que o Brasil já mantém e vai aprofundar com Estados Unidos, Europa, Ásia e África. Nesse último, em especial, o país vai encontrar novos projetos que contribuam para viabilizar a superação das dificuldades políticas africanas em que a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) terá papel valioso. O Secretário-geral afirmou que o Brasil vai atuar de forma ativa nas organizações multilaterais, em especial nas Nações Unidas e na OEA e que a missão passada para ele pelo chanceler Amorim é que a política externa deve contribuir como instrumento eficaz para o projeto de mudança do governo Lula.

Guimarães concluiu o discurso lembrando palavras de Celso Amorim, de que “a auto-estima e a altivez serão sempre a inspiração de nossa política externa” e que “não nos furtaremos ao protagonismo necessário. Cabe a nós acreditar na possibilidade de transformar o Brasil e o mundo para torná-los mais justos, mais democráticos, mais prósperos, mais humanos”.

O discurso de Guimarães deixa claro alguns anseios da política externa “ativa e altiva” do governo Lula, com seu desejo de mudança do cenário internacional, com a postura de liderança, de explorar a potencialidade e os recursos culturais do país e buscar a legitimidade de o Brasil participar dos fóruns decisórios internacionais.

Confirmando critérios de análise apresentados na tabela 7, do item 2.7 dessa dissertação, Guimarães explora a cultura brasileira pelos fatores que vão compor a atuação diplomática e pela língua portuguesa que vai ter valor na cooperação com a África. Ao longo do discurso, Guimarães expõe sua ideologia estruturalista de assimetrias de riqueza no sistema internacional, explora os valores políticos domésticos de erradicação da pobreza e da fome, da defesa da melhor distribuição de riqueza e do desenvolvimento e do combate à desigualdade social. Nesse ponto, salientou valores explícitos na Constituição brasileira que são os mesmos da Carta das Nações Unidas, como igualdade soberana dos Estados, autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias, o que garante um caráter permanente à política externa brasileira. Com relação à legitimidade e à credibilidade do Brasil, Guimarães destacou a diversidade étnica e cultural do povo brasileiro, que está “no sangue e refletida na pluralidade de nossos sobrenomes e etnias”. Além disso,

destacou a cooperação internacional globalizada do Brasil e os atributos geopolíticos do país como extensa massa territorial e demográfica, entre as dez maiores do mundo.

A categoria autoridade moral do Brasil esteve presente no discurso de Guimarães, que destacou a liderança do Brasil, tanto de forma implícita, ao afirmar que a política externa brasileira deve equacionar de forma generosa as assimetrias da América do Sul, quanto explicitamente, quando afirmou que o país não vai se furtar ao protagonismo necessário e que o Brasil tem possibilidade de transformar o mundo em um lugar mais justo, democrático, próspero e humano. O Secretário-geral também salientou a capacidade de influência do Brasil, sua potencialidade e sua representatividade no cenário internacional. Coerente com sua produção acadêmica (Guimarães, 2002), o Secretário-geral fez referência às questões tecnológicas e avanços científicos, uma das sustentações de poder internacional de acordo com sua reflexão exposta anteriormente na tabela 3 (do item 2.2), e que merece atenção especial na gestão de Lula.

#### **4.1.7 – Resumo dos resultados das análises de discursos**

Todas as oito categorias de análise (apresentadas na tabela 7 do item 2.7 desta dissertação) apareceram nos discursos analisados. As oito categorias não apareceram em cada um dos discursos, mas no conjunto dos seis discursos estudados.

Há uma grande semelhança nos discursos das duas administrações (Fernando Henrique e Lula) tanto nos argumentos quanto nas classificações, como por exemplo, “globalização assimétrica” e “globalização solidária”. As justificativas para defender as categorias de análise (como identidade cultural, valores políticos domésticos, legitimidade e credibilidade, autoridade moral e política externa) foram semelhantes. Até mesmo na questão sobre a África, que Fernando Henrique alertou para “a necessidade de olhar para os excluídos da política internacional” e que Lula atribuiu números estatísticos para mostrar a fome e a exclusão no continente mais pobre do planeta.

Outra semelhança foi na postura dos dois presidentes. Ambos usaram sua experiência pessoal como fator de legitimidade e autoridade moral para influenciar outras nações. Fernando Henrique, por exemplo, citou que foi ele quem assinou o Tratado de Não-Proliferação nuclear (em 1998) enquanto Lula disse que passou fome

na infância. Esse fato é uma evidência da semelhança na atuação da “diplomacia presidencial”.

A conclusão é que há, ao contrário do que prega o governo Lula, uma semelhança na política externa brasileira entre a gestão de Fernando Henrique Cardoso e a de Lula. O fato de analisar os discursos na ONU sugere uma continuidade na orientação da diplomacia brasileira que existe dentro do Itamaraty, pois os discursos são escritos por diplomatas de carreira, teoricamente protegidos da ideologia política devido à estabilidade da carreira pública concursada no país. Essa é a opinião de uma das acadêmicas entrevistadas nessa pesquisa.

Entretanto, os discursos dos funcionários abaixo do presidente da República, chanceleres e Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, nos seus respectivos discursos de posse, também apresentam semelhanças. Tais discursos carregam tanto um ponto-de-vista particular, pessoal, individual, mas também um viés da orientação que pretendem dar durante suas respectivas gestões. Tais análises permitem afirmar que a política externa brasileira apresenta semelhança na visão estratégica e algumas diferenças táticas, apesar de tanto Lula quanto Fernando Henrique terem utilizado a diplomacia presidencial.

Os acadêmicos entrevistados concordam que há semelhanças na retórica da política externa brasileira nos dois períodos analisados. Entretanto, diferem na atuação, muito mais assertiva e política no governo Lula do que no anterior de Fernando Henrique. Como o objetivo de analisar os discursos do Ministério das Relações Exteriores era identificar atributos do conceito teórico de “poder brando” na orientação da política externa brasileira, é possível afirmar que elas são semelhantes. A questão da atuação dessa política externa vai ser identificada na análise de conteúdo na mídia internacional, no item a seguir.

#### **4.2 – Resultado da análise de conteúdo da mídia internacional**

A pesquisa na mídia internacional foi realizada com o objetivo de identificar os atributos do conceito teórico de “poder brando” na forma como o Brasil é representado na mídia nos centros de poder. As reportagens analisadas foram encontradas na base



de dados na internet dos três meios de comunicação pesquisados: *The Economist*<sup>35</sup>, *The New York Times*<sup>36</sup> e *Le Monde*<sup>37</sup>.

#### 4.2.1 – *The Economist*

Na revista semanal britânica, *The Economist*, foram encontrados 684 artigos que possuem a palavra *Brazil* no texto inteiro. Em uma busca mais detalhada, foram encontrados 141 artigos que possuem *Brazil* no título ou subtítulo das reportagens e 12 artigos com *Brazil* nas manchetes da revista (*headlines*). Um resumo dessas três classes, por ano, está detalhada na Tabela 8 a seguir:

**Tabela 8 – Total de artigos sobre Brasil na *The Economist***

	<i>Brazil</i> no corpo do texto	<i>Brazil</i> no título ou subtítulo	<i>Brazil</i> na manchete
<b>2001</b>	167	35	4
<b>2002</b>	178	29	4
<b>2003</b>	162	41	1
<b>2004</b>	177	36	3
<b>total</b>	<b>684</b>	141	12

Dentre os 12 artigos que mereceram manchete na *The Economist*, os assuntos tratados são sobre economia (a fusão das duas maiores cervejarias do país e crises envolvendo o auxílio do FMI) e política (a esquerda no país, a ascensão de Lula e a morte de Mário Covas). Chama a atenção o artigo que aparece em primeiro lugar quando solicitado que a lista seja montada por ordem de relevância: o retorno dos heróis, numa referência sobre a chegada ao Brasil dos pentacampeões do mundo após a conquista da Copa na Ásia em 2002. O artigo fala sobre os escândalos de corrupção no país, as investigações em comissões parlamentares de inquérito (CPIs), inclusive sobre futebol, e crises econômicas que são frequentes no noticiário do país. A conclusão do artigo é que, apesar de todos esses problemas, eles são esquecidos com a conquista no futebol.

<sup>35</sup> <www.economist.com> Acesso em 21 de agosto de 2005.

<sup>36</sup> <www.nytimes.com> Acesso em 21 de agosto de 2005.

<sup>37</sup> <www.lemonde.fr> Acesso em 21 de agosto de 2005.

Os cinco artigos selecionados para a análise de conteúdo foram retirados dos textos com Brasil na manchete e que apresentaram tópicos relacionados à política externa<sup>38</sup>.

Para realizar a análise de conteúdo da *The Economist*, foi necessário traduzir os códigos de análise para o idioma inglês da revista. Conforme a Tabela 31 (no apêndice 1), que também foi usada para a análise dos textos no jornal americano *The New York Times*, a ser apresentada no item 4.2.2.

O primeiro texto da *The Economist* foi publicado logo após a conquista do pentacampeonato mundial em 2002, na Ásia, e teve o título de “O escândalo do futebol do Brasil esquecido”. O artigo lembrou a crise financeira do país na época, a megadesvalorização do Real, o desemprego, a pobreza, a violência e a corrupção existentes no país por causa da conquista da Copa do Mundo. Mencionou a CPI do Futebol que investigou contratos da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) com a Nike. Enfim, todos os escândalos do Brasil esquecidos pela glória nos gramados de futebol.

Um dos códigos correspondentes da análise na categoria “cultura e identidade cultural” foi a corrupção. Logicamente o governo não explora a corrupção (pelo menos não na retórica). Entretanto, sua presença se justifica na Tabela 7, do item 2.7, por ser uma característica da cultura brasileira vista pelos estrangeiros e que hipoteticamente seria vista em algum artigo da mídia internacional, o que aconteceu logo no primeiro analisado.

Neste artigo, só apareceu uma categoria de análise, como mostra a Tabela 9 a seguir:

**Tabela 9 – Análise de conteúdo no primeiro artigo da *The Economist***

<b>Crítérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura/atração cultural	Cultura / identidade cultural	football	3
		corruption	1

O segundo texto da *The Economist* foi publicado em maio de 2004 e trata da saga da desigualdade no Brasil e questiona se o Presidente Lula seria capaz de fazer alguma diferença num país carente de heróis. O artigo levanta os problemas do Brasil,

<sup>38</sup> As versões na íntegra dos textos foram reproduzidas no Anexo 5.

como a violência, a pobreza, a impunidade e, principalmente, a desigualdade social. A revista britânica acredita que a eleição de Lula, ele mesmo um nordestino e operário que vivenciou essa desigualdade, pudesse corrigir essa distorção que mancha a imagem do país.

O artigo explora duas categorias de análise (cultura e valores políticos domésticos), como mostra a Tabela 10 a seguir mas, curiosamente, escreve “cultura brasileira” e cita Machado de Assis como o maior novelista brasileiro do século XIX.

**Tabela 10 – Análise de conteúdo no segundo artigo da *The Economist***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura/atração cultural	Cultura / identidade cultural	corruption	2
Valores políticos	Valores políticos domésticos	social inequality	2
		poverty erase	1

O terceiro artigo da *The Economist* foi publicado em 2001 e relata a morte do governador de São Paulo Mário Covas e o reflexo da morte dele para o governo de Fernando Henrique Cardoso, retratado como de fortes coalizões. O código “coalizões” aparece três vezes no artigo, mas não corresponde à política externa brasileira (como categoria de análise), por isso não foi incluída na Tabela 11. O código “reforma” aparece três vezes também ao longo do artigo, mas como não trata da reforma agrária, correspondente à categoria “valores políticos domésticos”, também não foi incluída na Tabela 11.

Para a revista, Covas foi um líder político importante, do partido mais influente do país e que salvou o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) de se aliar ao ex-presidente Collor, o que teria sido um desastre para o partido. A revista britânica mostrou Covas como um democrata, que batalhou pela estabilidade econômica do país. É um artigo que trata do cenário doméstico do governo de Fernando Henrique Cardoso e apresenta algumas categorias, resumidas na Tabela 11 a seguir:

**Tabela 11 – Análise de conteúdo no terceiro artigo da *The Economist***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura/atração cultural	Cultura / identidade cultural	corruption	1
Valores políticos	Valores políticos domésticos	democracy	1
	Autoridade moral	influential	1

O quarto artigo da *The Economist* trata exclusivamente sobre a política externa brasileira do governo Lula. Publicado em junho de 2004, o artigo tem o título sugestivo de “Um gigante se mexe” e afirma que o Brasil está reivindicando um status de grande potência, entretanto, não sabe ainda que tipo de potência quer ser. O Brasil é descrito como um país “comandante”, “gigante”, “porta-voz dos países pobres”, “potência regional”, “conciliador” e comparado a uma baleia, um animal grande e amigável. O artigo explora o ativismo da política externa brasileira, apesar de não ter começado com Lula, como destaca a *The Economist*, mas que tem utilidade, responsabilidade e capacidade de influência. O Brasil é apontado como fundador do G-20, ter um grande volume de exportações agrícolas e defensor do multilateralismo.

O artigo da revista britânica afirma que o Mercosul permitiu que o Brasil concentrasse suas forças militares no norte do país, nas fronteiras com Peru e Colômbia, devido ao tráfico de drogas, aos grileiros e aos guerrilheiros que atuam na Amazônia. O artigo trata a Amazônia como uma fonte de recursos e de fraquezas, semelhante ao argumento de um dos acadêmicos entrevistados nessa pesquisa. Para o acadêmico, a Amazônia pode ser um recurso até geopolítico, por ser uma grande massa territorial e que exige questões de segurança militar, mas está contribuindo contra os atributos de poder brando do Brasil devido à má gestão e ao crescente número de queimadas.

Muitos adjetivos encontrados no artigo têm significados semelhantes aos códigos pré-estabelecidos para a análise de conteúdo, mas como não foram selecionados *a priori* não entraram na Tabela 12. Esse rigor metodológico reduziu o conteúdo analítico do texto sobre a política externa brasileira para os fins de análise. Por isso, códigos como “gigante”, “superpotência regional” e “porta-voz dos países pobres” não entraram na categoria “autoridade moral”, apesar de corresponderem à

liderança do Brasil. Nem “utilidade brasileira”, “papel ativo” e “ativismo” entraram na mesma categoria apesar de corresponderem ao código “capacidade de influência”. Assim como “fundador do Mercosul” não entrou na categoria de “política externa”. O artigo também cita três vezes a tecnologia nuclear brasileira. Entretanto não foi categorizada em “avanços científicos e tecnológicos” porque não havia sido listado *a priori*. Pelo mesmo motivo, a expressão “agricultural boom”, que claramente representa a liderança de exportações do país no agronegócios, não foi categorizada como “atuação comercial”.

Apesar dessas exclusões, o artigo é rico em atributos do conceito teórico de “poder brando” e permite a interpretação de que ele esteja sendo utilizado pelo governo Lula ao afirmar que está aumentando a qualidade de influência do Brasil (*enhance Brazil's influence*). A Tabela 12 a seguir apresenta os códigos identificados:

**Tabela 12 – Análise de conteúdo no quarto artigo da *The Economist***

<b>CrITÉRIOS de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Ideologia / ideais	multilateralism	1
	Valores políticos domésticos	development	1
		democracy	3
	Legitimidade / credibilidade	cooperation	3
		responsability	1
	Autoridade moral	Brazil's influence	1
Política externa	Atuação comercial	founding G-20	1

O quinto artigo analisado da *The Economist* trata do agronegócio brasileiro, principalmente com o avanço da biotecnologia e a larga produção de grãos geneticamente modificados, que foi abreviado para GM (do inglês *genetically modified*) e apareceu 19 vezes ao longo do texto. Entretanto, só foi contabilizado uma vez na análise de conteúdo quando o texto menciona literalmente a expressão “engenharia genética”.

O Brasil foi descrito como uma superpotência agrícola, especialemnte em soja. Mais uma vez duas expressões (“*superpower*” e “*world's biggest producer*”) refletem

a liderança mundial e de exportações do país, mas como não foram literalmente definidas *a priori*, não foram contabilizadas na categoria “atuação comercial”. O artigo explorou a categoria de política externa brasileira, como mostra a Tabela 13 a seguir:

**Tabela 13 – Análise de conteúdo no quinto artigo da *The Economist***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Política externa	Avanços científicos e tecnológicos	biotechnology	11
		genetically engineered	1

Um resumo de todos os códigos e categorias encontrados na análise de conteúdo dos cinco artigos da revista britânica *The Economist* está apresentada na Tabela 14 a seguir:

**Tabela 14 – Resumo da análise de conteúdo na *The Economist***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura / atração cultural	Cultura / identidade cultural	football	3
		corruption	4
Valores políticos	Valores políticos domésticos	social inequality	2
		poverty erase	1
		democracy	4
		development	1
	Legitimidade / credibilidade	cooperation	3
		responsability	1
	Autoridade moral	influential	1
		Brazil's influence	1
Política externa	Avanços científicos e tecnológicos	biotechnology	11
		genetically engineered	1
	Atuação comercial	founding G-20	1

#### 4.2.2 – *The New York Times*

No diário americano *The New York Times* foram encontrados 3585 textos que continham a palavra *Brazil*. Como o número é muito elevado, a seleção foi refinada em busca dos artigos que tivessem *Brazil* apenas no título. O total foi reduzido para 584. Uma descrição da pesquisa por ano está detalhada na Tabela 15 a seguir:

**Tabela 15 – Total de artigos sobre Brasil no NYT**

	Brazil no texto inteiro	Brazil no título
<b>2001</b>	903	145
<b>2002</b>	972	150
<b>2003</b>	842	124
<b>2004</b>	868	165
<b>total</b>	<b>3585</b>	<b>584</b>

Como o Brasil foi citado em reportagens de diversas editorias do jornal americano, foi necessário separá-las para facilitar a análise e identificar com quais assuntos o Brasil é mais identificado nos Estados Unidos. A Tabela 16, a seguir, apresenta essa análise detalhada, mantendo o nome da editoria (*desk*) no original em inglês:

**Tabela 16 – Brasil nas editorias do *New York Times***

	Business/ financial	Foreign	Editorial	Arts/ cultural	National	Style	Sports	Science	Travel	Week	Magazine	Total
2001	62	58	3	7	-	1	4	1	1	2	6	145
2002	66	58	8	4	-	2	9	-	1	3	-	151
2003	78	31	2	7	1	1	2	-	1	-	-	123
2004	114	36	4	6	2	-	2	-	-	1	-	165
Total	320	183	17	24	3	4	17	1	3	6	6	<b>584</b>

Como é possível identificar na tabela acima, 54,8% dos artigos que tratam sobre o Brasil correspondem a assuntos econômicos e financeiros (*business and financial desk*), na maioria das vezes com referências positivas sobre o país. Os artigos destinados à editoria de assuntos internacionais (*foreign desk*) correspondem a 31,3% do total. Nessa editoria há assuntos chamados factuais, como o programa nuclear

brasileiro, da usina em Resende (sul do estado do Rio de Janeiro), escândalos de corrupção, crimes, preocupações de ambientalistas, temas diplomáticos, racionamento de energia (em 2001), liberação de transgênicos até feira agropecuária em Barretos, interior do estado de São Paulo.

Curiosamente, há uma proporção maior de reportagens depreciativas ao Brasil na editoria internacional e muitos artigos favoráveis ao país no editorial (*editorial desk*), local destinado ao órgão de comunicação para explicitar sua opinião. Os artigos que tratam da cultura brasileira, principalmente da música, correspondem a apenas 4% do total. A associação do Brasil com o esporte é quase exclusiva ao futebol, no período da Copa do Mundo de 2002, com exceção de uma reportagem sobre o turfe brasileiro.

O Brasil também apareceu em três reportagens da editoria nacional do NYT: uma sobre uma empresa americana que sofria problemas com vacina no Brasil; a morte de Leonel Brizola; e a doença da vaca louca que atingiu pecuaristas norte-americanos e que aumentariam as exportações de carne bovina do Brasil. O Brasil também foi citado em artigos sobre turismo (*travel desk*), ciências (*science desk*) e apareceu em seis reportagens no caderno especial de domingo do NYT, com assuntos sobre o Presidente Lula e o programa nuclear do país. O encarte semanal *Megazine* mostrou reportagem, e suas repercussões entre os leitores, sobre o papel de destaque do Brasil no combate à AIDS.

Como o objetivo da análise de conteúdo da mídia internacional para esta dissertação foi identificar como alguns veículos da mídia internacional representam o Brasil, os cinco artigos selecionados para minuciosa análise foram os do editorial. A justificativa parte da prática profissional do jornalismo, que requer imparcialidade do repórter nos artigos, ou seja, este não deve tomar o partido de nenhuma das partes envolvidas na história, apesar de muito se discutir sobre a utopia da neutralidade no jornalismo. O editorial, por sua vez, é o local reservado para a empresa de comunicação expor sua opinião. A íntegra dos cinco textos selecionados para a análise de conteúdo do *New York Times* está reproduzida no Anexo 6.

O primeiro artigo do *New York Times* analisado foi publicado em janeiro de 2004 e trata do momento positivo em que vivia o Brasil na época. O editorial afirmou que o Presidente Lula assumiu o posto que era do presidente mexicano, Vicente Fox, de líder mais influente na América Latina e que o Brasil estava aumentando poderosamente sua presença no cenário global. O editorial destaca a liderança regional



do Brasil, que classificou como “Os Estados Unidos da América do Sul”, e recomendou ao presidente americano, George W. Bush, estreitar os laços diplomáticos com Brasília.

Mais uma vez algumas expressões não foram categorizadas na análise de conteúdo por não terem sido definidas *a priori*, como por exemplo, o Brasil ser “o centro gravitacional político do continente” e ter uma “poderosa presença”, apesar de corresponderem à representatividade do país, não entraram na categoria “autoridade moral”. Mesmo motivo pelo qual “ascendência”, sinônimo de “influência”, não foi contabilizada na categoria “autoridade moral”; “prudente”, sinônimo de “responsável”, não entrou na categoria “legitimidade e credibilidade”; e o Brasil ser “o maior país da América Latina” não ter entrado na categoria “legitimidade e credibilidade”, apesar de a expressão nitidamente se referir à massa territorial do Brasil. O país também foi caracterizado como “superpotência agrícola”, mas não apareceu na categoria “atuação comercial” porque o código não foi definido anteriormente. A Tabela 17 a seguir mostra os códigos definidos *a priori* que foram encontrados no primeiro artigo do *New York Times*:

**Tabela 17 – Análise de conteúdo no primeiro artigo do *New York Times***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Valores políticos domésticos	economic growth	1
	Autoridade moral	latin america leader	1
		most influential	1
		regional leadership	1

O segundo artigo do *New York Times*, publicado em maio de 2003, tem o sugestivo título de “Boas notícias vindas do Brasil”. Nele, o jornal americano acredita que um colapso econômico no Brasil seria desastroso para os países emergentes, porém, alerta que não há motivo para preocupação haja vista que os fundamentos econômicos no país são sólidos e são. O artigo descreve o Brasil como exemplo para os países latino-americanos, por ter passado por reformas rigorosas e perseguir agendas de bem-estar social com modelos econômicos ortodoxos.

Devido ao rigor metodológico, não foi encontrado nenhum código previsto na Tabela 7, do item 2.7 desta dissertação. Entretanto, diversas expressões cujos significados são semelhantes aos códigos da análise de conteúdo definidos *a priori* apareceram. A Tabela 18, a seguir, mostra como seria a distribuição desses códigos “semelhantes” numa adaptação da tabela 7. Ela tem uma finalidade ilustrativa e não vai contar no resultado final da análise de conteúdo. A última coluna (f) corresponde à frequência dos códigos.

**Tabela 18 – Análise de conteúdo no segundo artigo do *New York Times***

<b>Crítérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Códigos “semelhantes”</b>	<b>f</b>
Valores políticos	Valores políticos domésticos	Reforma (agrária)	tough reform	1
		Distribuição de riqueza	social welfare agenda	1
	Legitimidade / credibilidade	Elogios	vote of confidence from IMF	1
			economics fundamentals were sound	1
		Massa territorial e demográfica	latin America’s largest nation	1
			two most populous nations in the Americas	1
	Autoridade moral	Liderança do Brasil	leading na emergent market recovery	1
			a role model	1
			left-to-center latin leader	1
Política externa	Política externa	Acordos internacionais	free trade área in the region (Alca)	1
	Atuação comercial	Papel do Brasil no G-20	leading critic of indefensible farm subsidies	1

O terceiro artigo do *New York Times* foi publicado no dia 30 de outubro de 2002, após a vitória de Lula no segundo turno das eleições presidenciais. O título do artigo é “O próximo presidente do Brasil” e tenta traçar um perfil de Lula, desde o candidato “imprudente e temerário marxista” ao presidente eleito que “suavizou suas

antigas visões políticas”. O artigo mostra os desafios do novo presidente de fazer a economia do Brasil crescer e tornar o país uma sociedade mais justa. O editorial também afirma que o presidente americano, George W. Bush, precisa se engajar em conversas mais respeitosas e harmoniosas com o Brasil sobre a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e ser mais atencioso com os apelos econômicos do Brasil.

Mais uma vez algumas expressões semelhantes aos códigos de análise definidos *a priori* foram excluídos da análise de conteúdo. Foi o caso de “a maior nação da América do Sul”, em referência à massa territorial e demográfica que a credenciaria na categoria “legitimidade e credibilidade”, por exemplo. A Tabela 19 a seguir mostra os códigos encontrados.

**Tabela 19 – Análise de conteúdo no terceiro artigo do *New York Times***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Ideologia / ideais	economic liberalization	1
	Valores políticos domésticos	democracy	1
		(economic to) grow	2
	Autoridade moral	respectful	1
Política externa	Política externa	hemispheric trade agreement	1

O quarto artigo do *New York Times* foi escrito pelo prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz e publicado em agosto de 2002. Na época, o país sofria um descrédito internacional, com crise cambial, reflexos do racionamento de energia na produtividade industrial e especulações e incertezas com relação a uma vitória eleitoral de Lula. Mas o economista escreveu 1340 palavras de otimismo com relação ao país, elogios com relação ao gerenciamento da crise energética, às políticas monetária e fiscal, ao programa de privatizações das empresas de telecomunicações, ao eficiente combate à AIDS e à transparência do Banco Central que deveria servir de modelo para muitos países no mundo. Elogios que poderiam entrar na categoria “legitimidade e credibilidade” caso tivessem sido definidos como códigos *a priori*. Stiglitz afirmou que o Brasil faz um “dos melhores aviões do mundo”, numa clara referência à

Embraer (que poderia ser contabilizado na categoria “avanços científicos e tecnológicos) e que o país está no batalhão de frente no mundo (*global forefront*), numa referência à liderança do Brasil, que poderia na categoria “autoridade moral”.

O artigo afirmou que um colapso do Brasil arrastaria outras economias da América Latina e lembrou também alguns problemas do país, que apareceram nos códigos na Tabela 20, a seguir:

**Tabela 20 – Análise de conteúdo no quarto artigo do *New York Times***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Valores políticos domésticos	democracy	2
		income inequality	1
		land reform	1

O quinto artigo do *New York Times* trata da questão da floresta Amazônica e seus problemas, como o deflorestamento e a erosão, e a preocupação com a proteção ambiental. O artigo aborda o sistema de vigilância com radar de alta tecnologia financiada pelos Estados Unidos para rastrear narcotraficantes e o movimento de guerrilheiros na fronteira do Brasil com a Colômbia. Somente um código foi encontrado no artigo, como mostra a Tabela 21 a seguir.

**Tabela 21 – Análise de conteúdo no quinto artigo do *New York Times***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Legitimidade / credibilidade	biodiversity	1

A Tabela 22, a seguir, mostra o resumo dos códigos e categorias encontradas nos cinco artigos analisados no *New York Times*. Vale lembrar que não foram encontrados nenhum dos códigos definidos *a priori* no segundo artigo analisado no jornal americano.

**Tabela 22 – Resumo da análise de conteúdo no *New York Times***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Ideologia / ideais	economic liberalization	1
	Valores políticos domésticos	democracy	3
		income inequality	1
		land reform	1
		economic growth	3
	Legitimidade / credibilidade	biodiversity	1
	Autoridade moral	respectful	1
		latin america leader	1
		most influential	1
		regional leadership	1
Política externa	Política externa	hemispheric trade agreement	1

#### 4.2.3 – *Le Monde*

Os arquivos na base de dados na internet do diário francês *Le Monde* apresentam um máximo de 500 artigos como resultado de busca. Essa constatação foi obtida depois de várias tentativas em busca da palavra *Brésil* no texto inteiro das reportagens entre 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2004 e em outros intervalos anuais. Como o resultado foi sempre 500 artigos encontrados, a busca nos arquivos do *Le Monde* foi feita só nos títulos ou subtítulos e com intervalos anuais. O resultado está apresentado na Tabela 23 a seguir:

**Tabela 23 – Artigos com Brasil no título no *Le Monde***

Ano	artigos
2001	156
2002	186
2003	129
2004	77
Total	<b>548</b>

Cabe destacar a existência de um serviço interessante de busca na base do *Le Monde* que resulta em um conjunto das nove palavras mais frequentes, sobre o tema selecionado, no período pesquisado. É uma espécie de análise de conteúdo com distribuição de frequência de palavras sem critérios e categorias de análise definidos. O resultado, com as palavras no original em francês, está apresentado na Tabela 24 a seguir:

**Tabela 24 – Palavras mais frequentes nos textos do *Le Monde* sobre o Brasil**

2001	2002	2003	2004
Economie	Parti du Travailleurs	Silva	Silva
Reals	Lula	Lula	Rio de Janeiro
Jean-Jacques Sévilla	Fernando Henrique Cardoso	Brasília	Brasília
Plan de rationnement	Silva	Parti du Travailleurs	Marta Suplicy
Fernando Henrique Cardoso	José Serra	Faim Zero	São Paulo
Emerson Leão	PT	PT	PSDB
Luiz Felipe Scolari	Jean-Jacques Sévilla	Reforme agraire	Parti du travailleurs
Porto Alegre	Sélection	Fernando Henrique Cardoso	Président Lula
São Paulo	Armínio Fraga	ALCA	José Serra

Em 2001, a economia brasileira estava enfrentando uma crise, com forte desvalorização da moeda (o real) e havia forte preocupação e suspeita com relação ao futuro do Brasil devido à recessão na vizinha Argentina, que culminou com a queda do presidente Fernando de la Rúa, em dezembro. Outro fato marcante em 2001 foi o início do plano de racionamento de energia (*plan de rationnement*). Fernando Henrique Cardoso, o Presidente da República em 2001, apareceu com frequência nos artigos sobre o Brasil no diário francês, assim como os técnicos da seleção brasileira de futebol, Emerson Leão, e seu sucessor, Luiz Felipe Scolari. Jean-Jacques Sévilla é o jornalista francês que mais escreveu sobre o Brasil, por isso o nome dele aparece com tanta frequência e se justifica na lista apresentada pelo *Le Monde*. Porto Alegre, a

capital do Rio Grande do Sul, aparece com destaque nas reportagens sobre o Brasil por ter sido a sede do Fórum Social Mundial. Nas reportagens do *Le Monde*, há grande contraposição entre Porto Alegre e Davos, a cidade suíça que sedia o Fórum Econômico Mundial. São Paulo, capital financeira e econômica do Brasil, aparece com frequência nos noticiários sobre economia e negócios. Entretanto, a capital paulista também é citada em reportagens de esporte (Interlagos como sede do Grande Prêmio Brasil de Fórmula 1) e sobre violência, principalmente em rebeliões de presídios.

Em 2002, o Brasil aparece basicamente em dois fóruns: o cenário político, devido às eleições presidenciais, e o futebol, devido à Copa do Mundo. As eleições justificam a frequência das palavras e expressões como Partido dos Trabalhadores (*Parti du Travailleurs*) e PT, como partido do candidato Luís Inácio Lula da Silva, o candidato no segundo turno, José Serra, e a saída do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em meados de 2002 houve uma forte especulação econômica devido à ascensão de Lula, o que culminou com forte desvalorização do real e a disparada da inflação, que beirou os 30% ao ano. Tal situação justificou a aparição do nome do presidente do Banco Central, Armínio Fraga, entre os mais citados pelas reportagens. A palavra *sélection*, referente à seleção brasileira de futebol, apareceu muito por causa do título de pentacampeão mundial conquistado na Copa do Mundo do Japão e da Coreia do Sul.

O ano de 2003 foi o primeiro do mandato do presidente Lula e sua principal bandeira política, o programa Fome Zero (*Faim Zero*), recebeu destaque na imprensa francesa, assim como o projeto de reforma agrária e as negociações da ALCA, a área de livre comércio das Américas. Havia a preocupação de Lula, representante da esquerda política, não avançar nas negociações da área de livre comércio. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso aparece como ponto de referência e comparação, o que não chega a surpreender, haja vista que 2003 foi o primeiro ano da gestão de Lula, carregado de ansiedade e expectativa, levando à comparações com o governo anterior. Brasília aparece citada com frequência devido ao enfoque político nas reportagens do *Le Monde* e também por ser fruto da metonímia, a figura de linguagem na qual ocorre a troca do todo pela parte, no caso, a capital em substituição ao país.

Em 2004, houve um novo período de eleições, desta vez, municipais. Mais uma vez houve o duelo nas urnas entre o PSDB e o Partido dos Trabalhadores, do presidente Lula, em várias capitais. Em São Paulo, houve a vitória do candidato José

Serra sobre a petista Marta Suplicy. As palavras Silva, sobrenome do presidente, e Brasília correspondem à cobertura política. E Rio de Janeiro aparece com frequência relacionado à violência e insegurança. Entretanto, também há reportagens destacando o lado artístico e cultural da cidade. Um dos fatos que chamou a atenção no ano de 2004, em particular, foi a frequência de artigos que exploravam a política externa brasileira, em especial a ocupação militar no Haiti pelas tropas de paz da ONU lideradas pelo Brasil e que não entraram no grupo de palavras mais frequentes. Houve críticas à preocupação da ONU com a crise no Haiti e a negligência com a carnificina existente em Darfur, no Sudão. Outra curiosidade foi sobre a atuação comercial brasileira, em especial a soja, com uma reportagem sobre a geografia da soja e o Brasil como líder nas exportações.

Em uma análise preliminar, com base nos critérios, categorias e códigos de análise, presentes na Tabela 7 (item 2.7 desta dissertação), das palavras mais frequentes em textos com referência ao Brasil, conforme a Tabela 24 (item 4.2.3 desta dissertação), é possível identificar uma forte presença do “poder brando” nas reportagens do *Le Monde*. Há um enfoque muito grande nas questões políticas sobre o Brasil, seja nas questões eleitorais ou nos seus valores, como o programa Fome Zero, a reforma agrária e a sede do Fórum Social Mundial, representada pela cidade de Porto Alegre, que dá um status de representatividade ao país, atribuindo autoridade moral aos seus valores políticos, e legitimidade à política externa brasileira, pela influência em tópicos da agenda diplomática e participação em fóruns multilaterais. A ALCA também representa a política externa brasileira com sua atuação como co-presidente das negociações do bloco, ao lado dos Estados Unidos, e sua participação em acordos internacionais. Outro argumento que sustenta o poder brando brasileiro é a presença da seleção brasileira de futebol e seus técnicos no grupo de palavras mais frequentes, valorizando a identidade cultural do país.

Com relação ao poder bruto, a questão econômica está presente com a palavra economia em si, a moeda brasileira (o real), o presidente do Banco Central em 2001 e 2002 (Armínio Fraga) e a cidade de São Paulo, que além de representar uma arena política importante, é a capital econômica e financeira do Brasil, ligadas às reportagens de economia, finanças e negócios. O plano de racionamento também pode ser inserido no contexto econômico porque reflete uma preocupação com a situação econômica, produtiva e de desenvolvimento do país.



Com relação à questão militar sobre o Brasil, não há registros ou inferências no grupo de palavras mais frequentes no período pesquisado no *Le Monde*. O foco militar é pouco citado nas reportagens, com referência à participação brasileira no Haiti, cujo tópico explora bastante as barganhas feitas para promover a reforma no Conselho de Segurança da ONU.

Esta análise preliminar cujos critérios e categorias de análise foram definidos a *posteriori*, foi feita com base na relação das palavras mais repetidas ao longo dos 548 textos pesquisados. Essa pré-análise proporcionou uma perspectiva mais ampla da abordagem que o *Le Monde* dá ao Brasil. A análise de conteúdo cujos critérios e categorias de análise correspondem àqueles apresentados na Tabela 7 (do item 2.7 desta dissertação), foi realizada em cinco reportagens selecionadas a partir dos títulos e subtítulos que apresentaram tópicos relacionados à política externa, como será apresentada a seguir<sup>39</sup>. Para realizar a análise de conteúdo nas reportagens do *Le Monde*, foi necessário traduzir os códigos de análise para o idioma francês do jornal<sup>40</sup>.

O primeiro artigo analisado do *Le Monde* foi publicado em setembro de 2004 e trata da proposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU por parte do Japão, Brasil, Índia e Alemanha, o chamado G-4. O artigo questiona a falta de critérios das Nações Unidas em promover uma intervenção humanitária no Haiti e abandonar o Sudão. A palavra Brasil aparece duas vezes ao longo do texto e o nome do presidente Lula, uma. O artigo defende os argumentos apresentados pelo G-4 de que uma reforma é representativa, legítima e eficaz. O código “multilateral” aparece uma única vez, mas não no contexto do Brasil, logo, não foi contabilizado na categoria “política externa”. Somente duas categorias foram representadas na análise de discurso no primeiro artigo do *Le Monde*, como mostra a Tabela 25, a seguir.

**Tabela 25 – Análise de conteúdo no primeiro artigo do *Le Monde***

<b>Crítérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Legitimidade / credibilidade	légitime	2
	Autoridade moral	représentatif	1

<sup>39</sup> A íntegra dos textos está reproduzida no Anexo 7

<sup>40</sup> A tradução encontra-se no Apêndice 2.

O segundo artigo analisado do *Le Monde* aborda a iniciativa dos países do sul em construir uma nova ordem mundial. O artigo dá um destaque especial à atuação diplomática brasileira, com as alianças e os acordos como o IBSA (sigla em inglês dos países Índia, Brasil e África do Sul, também chamado de G-3), o grupo dos 77 (dos não-alinhados, em que o Brasil teve uma participação ativa, na gestão do chanceler Magalhães Pinto) e o G-21. O artigo no jornal francês valoriza a busca por coalizões e diálogos em instituições multinacionais e alerta que o ativismo da diplomacia brasileira é anterior ao governo Lula. O artigo conclui que o discurso da política externa brasileira não é ideológico, mas pragmático.

A expressão “comércio agrícola” apareceu ao longo do texto e poderia ser incluída na categoria “atuação comercial”, mas não o foi porque não foi definida como código *a priori*. Mesmo caso das expressões “ajuda técnica” e “assistência técnica”, que se referem à “cooperação internacional”, mas não entraram na categoria “legitimidade e credibilidade”. A Tabela 26, a seguir, mostra o resultado da análise. As últimas cinco linhas correspondem às coalizões multilaterais comandadas pelo Brasil.

**Tabela 26 – Análise de conteúdo no segundo artigo do *Le Monde***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Valores políticos	Valores políticos domésticos	démocraties	2
		développement	4
	Autoridade moral	représentation	3
Política externa	Política externa	institutions multilatérales	2
		coalition	1
		G-3	3
		IBSA	1
		triangle, trilatérale	4
		G-21	1
		groupe des 77	1

O terceiro artigo do *Le Monde* foi publicado em setembro de 2003 e é intitulado “Viagem ao país de Luiz Inácio da Silva”. O texto é cheio de elogios à política doméstica brasileira e à pessoa do Presidente Lula. Os primeiros nove meses (incompletos porque foi publicado antes do fim de setembro) da gestão de Lula foram traçados como de inclusão social, com política econômica consistente, que transformou a sociedade sem rupturas e que conserva respeito e credibilidade. Em resumo, o “Brasil é o futuro”.

O artigo lembra símbolos da cultura brasileira, como o samba, o futebol e o churrasco além de destacar o passado sindicalista do presidente Lula, como um “negociador campeão” da montadora “mais importante da América Latina”. O artigo não é só elogios e lembra os desafios do país, como a fome, a desigualdade social e a concentração de riqueza. Um resumo dos códigos de análise está apresentado na Tabela 27, a seguir.

**Tabela 27 – Análise de conteúdo no terceiro artigo do *Le Monde***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura / atração cultural	Cultura / identidade cultural	football	1
		samba	1
Valores políticos	Valores políticos domésticos	faim	5
		d’egalité	1
		démocratie	2
	Legitimidade / credibilidade	l’inclusion	1
		credibilité	1
	Autoridade moral	respect	1

O quarto artigo analisado do *Le Monde* foi publicado em novembro de 2002 e representa um exemplo do uso de “poder brando”. Assim que foi eleito, Lula afirmou que iria lançar o programa Fome Zero, prioridade de seu governo, e usou o jogador de futebol Ronaldo como uma espécie de “garoto propaganda” para sua cruzada contra a fome. Lula utilizou uma identidade cultural brasileira (o futebol, personalizado no atacante Ronaldo) para exaltar um valor político doméstico (a campanha de erradicação da fome). Não poderia haver época melhor para “explorar” a imagem de

Ronaldo, artilheiro da Copa de 2002 e líder da conquista do pentacampeonato mundial no mesmo ano. Ronaldo em particular tem a vantagem de ter personalizado a superação e força de vontade, depois de ter ficado dois anos sem jogar devido a cirurgias no joelho direito (o que foi explorado posteriormente na campanha governamental de que “o melhor do Brasil é o brasileiro”) e ser embaixador da ONU. O artigo também cita a experiência pessoal de Lula, por ser de uma família que sofreu de desnutrição, como uma certa autoridade moral do presidente brasileiro para liderar o combate à fome no mundo. Um resumo dos códigos e categorias encontrados está apresentado na Tabela 28, a seguir.

**Tabela 28 – Análise de conteúdo no quarto artigo do *Le Monde***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura / atração cultural	Cultura / identidade cultural	football	2
Valores políticos	Valores políticos domésticos	lutte contre la pauvreté	1
		faim	6

O quinto artigo analisado do *Le Monde* trata do primeiro Fórum Social Mundial, realizado em janeiro de 2001 em Porto Alegre. Com o título “Dois milhões de manifestantes no Brasil gritam que um outro mundo é possível”, o artigo apresenta os objetivos do fórum e as críticas à globalização e ao liberalismo econômico.

Algumas expressões, semelhantes aos códigos de análise, apareceram ao longo do texto, mas não foram categorizadas porque não foram definidas *a priori*. É o caso de “marcha pacífica”, pela semelhança com “convivência pacífica”, e “atitude ativa”, que poderia ser interpretado como um elogio (correspondente a responsável) e ambos inseridos na categoria “legitimidade e credibilidade”. Um resumo das categorias e dos códigos encontrados no artigo está apresentado na Tabela 29, a seguir.

**Tabela 29 – Análise de conteúdo no quinto artigo do *Le Monde***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura / atração cultural	Cultura / identidade cultural	football(eur)	1
Valores políticos	Ideologia / ideais	libéralisme	2
	Valores políticos domésticos	développement	1
		democratie	1
	Autoridade moral	capacité d’influence	1

A tabela 30, a seguir, apresenta um resumo dos códigos e categorias encontrados na análise de conteúdo feita nos cinco artigos do jornal francês *Le Monde*. A última linha corresponde ao somatório dos exemplos de coalizões multilaterais comandadas pelo Brasil como apresentadas na Tabela 26.

**Tabela 30 – Resumo da análise de conteúdo no *Le Monde***

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias De análise</b>	<b>Códigos correspondentes</b>	<b>Frequência</b>
Cultura / atração cultural	Cultura / identidade cultural	football	4
		samba	1
Valores políticos	Ideologia / ideais	libéralisme	2
	Valores políticos domésticos	développement	5
		d’egalité	1
		démocratie	5
		lutte contre la pauvreté	1
		faim	11
	Legitimidade / credibilidade	légitime	2
		l’inclusion	1
		credibilité	1
	Autoridade moral	représentation	4
		respect	1
		capacité d’influence	1
Política externa	Política externa	institutions multilatérales	2
		coalition	1
		“exemplos de coalizões”	10

#### 4.2.4 – Resumo dos resultados das análises de conteúdo

Os oito critérios de “poder brando” apresentados na Tabela 7 (no item 2.7 dessa dissertação) foram encontrados na análise de conteúdo dos artigos na mídia internacional, o que permite a conclusão de que o “poder brando” do Brasil foi reconhecido na mídia internacional, apesar de o termo cunhado por Joseph Nye não ter sido citado literalmente em nenhum dos 15 artigos analisados.

O Brasil foi traçado como um país de credibilidade, sem preocupação ou razão para crises, em que a gestão de Lula manteve as políticas dignas de elogio da gestão anterior de Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, foi possível identificar uma atribuição negativa à cultura política do Brasil, ligada à corrupção. Muitas reportagens são depreciativas com relação ao país nesse sentido, apesar de os editoriais (que refletem a opinião das empresas de comunicação) serem positivos, atribuindo crédito e potencial com relação ao futuro do Brasil.

A política externa brasileira também foi motivo de destaque nos artigos, apesar do alerta de que o ativismo não é novidade do governo Lula. Alguns artigos compararam o ativismo brasileiro no sistema internacional com exemplos da gestão de Fernando Henrique Cardoso e inclusive da década de sessenta, com o Grupo dos 77, como lembrou o segundo artigo analisado do jornal francês *Le Monde*. Entretanto, o Brasil é visto no exterior como um país com limitações internas, de concentração de riqueza, pobreza e desigualdade social. Esse resultado sugere que os valores políticos domésticos sejam melhor explorados no “poder brando” brasileiro, o que pode explicar o “sucesso” e a expectativa com relação ao programa Fome Zero no exterior, mais até do que dentro do próprio Brasil.

Os resultados das análises de conteúdo, com os respectivos códigos e categorias de análise, permitem afirmar que os atributos do conceito teórico do “poder brando” foram identificados e repercutidos na mídia internacional. A revista *The Economist* até afirmou que aumentou a qualidade da influência do Brasil no mundo. Essa afirmativa é coerente com um dos significados de “poder brando” apontado por Nye, ou seja, a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você deseja pela atração em vez de coerção. A Tabela 31 a seguir mostra um resumo da frequência de todos os códigos (e suas respectivas categorias) encontrados na mídia internacional.

**Tabela 31 – Resumo da frequência dos códigos na mídia internacional**

<b>Crítérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Frequência</b>
Cultura / atração cultural	Cultura / identidade cultural	12
Valores políticos	Ideologia / ideais	3
	Valores políticos domésticos	39
	Legitimidade / credibilidade	9
	Autoridade moral	12
Política externa	Política externa	14
	Avanços científicos e tecnológicos	12
	Atuação comercial	1

Como é possível notar, a categoria de “valores políticos domésticos” é a que apresenta o maior número de códigos encontrados (38% do total). No período analisado (2001-2004), o atributo de “poder brando”, de acordo com os critérios de Nye, mais identificado na mídia internacional foi o de “valores políticos” (61,8% do total). A maior parte desses códigos referentes aos “valores políticos” foi encontrada na segunda metade do período analisado, ou seja, no início do mandato do Presidente Lula. Devido às limitações do método da análise de conteúdo, descritos no item 3.2 desta dissertação, esse resultado não pode ser generalizado para toda a política externa brasileira, sequer para a do Presidente Fernando Henrique Cardoso ou do Presidente Lula. Esse resultado mostra uma tendência de a política externa do Presidente Lula explorar mais os valores políticos, o que não chega a surpreender devido ao contexto de ser início de mandato.

#### **4.3 – Resumo dos resultados das análises de discurso e de conteúdo**

Os oito critérios de “poder brando” apresentados na Tabela 7 (do item 2.7 dessa dissertação) foram encontrados tanto na retórica da política externa brasileira (representados pelos discursos de autoridades brasileiras) quanto na representação do Brasil no exterior (correspondente aos artigos da mídia internacional). Esse resultado reflete a qualidade do método e dos critérios definidos *a priori*. De fato, os acadêmicos entrevistados, com o objetivo de corroborar o constructo teórico desenvolvido nessa dissertação, concordaram com os critérios e categorias de análise e com o fato de que

estejam sendo utilizados pelo governo do Presidente Lula e foram utilizados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Os resultados das análises permitem responder ao problema de pesquisa. Mesmo que não mencionados explicitamente, é possível afirmar que o conceito teórico de “poder brando” esteja sendo aplicado na política externa brasileira e que as repercussões na mídia internacional têm sido positivas, refletidas principalmente nos editoriais na mídia internacional. Entretanto, os acadêmicos entrevistados acreditam que há casos em que há nitidamente um erro de cálculo do Itamaraty como, por exemplo, a declaração, durante a visita ao Brasil do presidente chinês, Hu Jintao, em novembro de 2004, de que a China é uma economia de mercado em troca do apoio dos chineses à inclusão do Brasil como integrante permanente do Conselho de Segurança da ONU. Ao voltar a Pequim, Jintao disse que não apoiaria nenhuma reforma que incluísse o Japão, inimigo histórico da China. Os entrevistados afirmaram que o Itamaraty tinha um padrão de somente entrar numa disputa diplomática para ganhar, como a eleição de Rubens Ricupero para a direção da Unctad (sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento).

Como um dos entrevistados apontou, Lula representa um símbolo de ascensão e mobilidade social no Brasil, um homem pobre e nordestino que passou fome e chegou à presidência da república. A vitória de Lula foi muito simbólica no mundo e havia muita expectativa com relação ao governo dele. Essa expectativa ficou clara na análise de conteúdo na mídia internacional e foi explorada pelo governo brasileiro inclusive nos discursos de Lula e do ministro Celso Amorim, quando afirmaram que é possível realizar mudanças sem rupturas. Entretanto, o uso excessivo da retórica de autoridade moral de Lula e de liderança do Brasil, provocou reações negativas dos países vizinhos, principalmente Argentina e Colômbia, evidências também observáveis a partir de 2005. Assim, a análise profunda do resultado da aplicação do “poder brando” na política externa de Lula deve ser feita por estudos futuros.

Os acadêmicos entrevistados também concordaram que o Brasil não possui “poder bruto” (que na definição de Nye (2004; 2002) representa poder econômico e militar) para reivindicar mudanças no sistema internacional. Logo, a alternativa brasileira seria explorar o “poder brando”. Nesse ponto, o Itamaraty deveria preservar a credibilidade do país e de sua política externa evitando uma série de frustrações que, para uma das entrevistadas, está ocorrendo devido ao forte caráter político existente no Itamaraty na gestão de Lula. Tal caráter político não é necessariamente ruim, porém



deixa a política externa mais exposta a críticas e gera um custo alto devido às promessas feitas pela diplomacia brasileira que não foram cumpridas. Essa frustração fragiliza a credibilidade brasileira e compromete a política externa do país como um todo. Como a acadêmica lembrou, o chanceler do presidente João Figueiredo, Ramiro Saraiva Guerreiro, afirmou que para um país sem recursos como o Brasil, a credibilidade é o fator mais importante nas relações internacionais.

Um ponto que merece destaque é que, ao contrário do que diz o governo Lula, a política externa da gestão dele e do antecessor, Fernando Henrique Cardoso, são muito semelhantes. Essa comparação fica evidente tanto na análise dos discursos quanto na da mídia internacional, quando afirma que o Brasil de Lula mantém a credibilidade (que já existia antes) e que o ativismo na política externa brasileira não é novidade do presidente Lula. As semelhanças estão também no uso da diplomacia presidencial e na exploração da imagem e do histórico pessoal do presidente como ferramenta de legitimidade e autoridade moral nas relações internacionais.

As principais diferenças na atuação das políticas externa de Lula e Fernando Henrique estão na assertividade e no caráter politizado do Itamaraty. Segundo as acadêmicas entrevistadas, esse caráter político não é necessariamente ruim, mas a estratégia de atuação do Itamaraty deve ser revista para corrigir erros de cálculo. Para o acadêmico entrevistado, a postura do Brasil como potência contestatória representa uma ruptura da política externa brasileira.

Com relação a essa “politização” do Itamaraty, o acadêmico entrevistado dividiu a agenda diplomática do governo Lula em três partes. A primeira corresponde à agenda do Estado e à tradição da política externa brasileira de se voltar ao desenvolvimento e à liberalização de mercados. A segunda parte corresponde a uma agenda realista da visão do Brasil como potência para mudar o *status quo*, idealizada por Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, e representa a parte mais partidarizada do PT no Itamaraty. Nessa agenda estão inseridas a aproximação com o presidente venezuelano, Hugo Chávez, na tentativa de formar uma coalizão anti-americana e na ajuda à Bolívia e países vizinhos para fortalecer a imagem de liderança do Brasil no continente sul-americano. A terceira agenda é específica do presidente Lula, que cria prestígio internacional do presidente para legitimar o governo internamente, uma estratégia usada por outros países periféricos (Moon, 1995). Nela está a ênfase às viagens de Lula à África, por exemplo.

A questão da ênfase na África é vista como uma questão autêntica por uma das acadêmicas entrevistadas, devido ao relacionamento existente no passado (principalmente com a Nigéria em projetos conjuntos na área de petróleo) e agora sendo reativado com a África do Sul. Para a outra acadêmica entrevistada, essa atenção com relação ao continente africano faz parte da campanha do Brasil em obter votos (na Assembleia Geral) para tentar aprovar uma reforma no Conselho de Segurança da ONU, o maior objetivo da política externa brasileira.

Em suma, a retórica da política externa dos governos Lula e Fernando Henrique Cardoso são semelhantes no discurso e ambos apresentam atributos de “poder brando”, o que permite afirmar que esse conceito teórico esteja sendo aplicado na política externa brasileira com o objetivo de aprofundar a inserção internacional do país. Finalmente, cabe mencionar que esses atributos de “poder brando” são reconhecidos na mídia internacional e ajudam a qualificar a imagem do Brasil no exterior.

## Capítulo 5 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

### 5.1 - Conclusões

De volta à pergunta e ao objetivo de pesquisa expostos no item 1.2 desta dissertação, é possível afirmar, com base nos resultados obtidos nesta pesquisa, que há evidências de que as políticas externas de Fernando Henrique e de Lula tenham utilizado conceitos de “poder brando” para aprofundar a inserção internacional e participar de fóruns decisórios do sistema internacional. Os atributos apresentados por Nye (2004; 2002) estão identificados nos discursos que apresentaram a perspectiva da política externa dos governos de Fernando Henrique (2001-2002) e Lula (2003-2004) e foram refletidos nos artigos da mídia internacional no mesmo período. A análise de conteúdo da mídia internacional mostrou que os atributos mais repercutidos no exterior foram os valores políticos, seguidos pelos atributos de política externa e depois o de cultura e atração cultural.

Essa conclusão chega a ser surpreendente porque há um senso comum de que o Brasil é reconhecido internacionalmente por sua cultura e os resultados obtidos com a análise de conteúdo mostram que há uma frequência maior de artigos jornalísticos sobre a política doméstica e externa do país. O próprio Nye (2004:89) cita o poder brando potencial do Brasil que projeta atração por sua vibrante cultura e promessa no futuro. Os resultados apresentados na Tabela 31 mostram que a promessa no futuro, expressa pelos valores políticos e pela política externa, são mais frequentes e repercutidos pela mídia internacional do que a vibrante atração cultural.

Outra conclusão desta pesquisa refuta o referencial teórico sobre o “sentimento de exclusão”, apresentado no item 2.4 desta dissertação. Abdenur (1997) argumenta que o “sentimento de exclusão” se justificaria devido à má imagem do Brasil no exterior. Entretanto, como visto no item 4.2 desta dissertação, o Brasil é visto com confiança na mídia internacional, principalmente nos editoriais. A imagem negativa existe com aspectos ligados à violência e ao estereótipo do político brasileiro, visto como corrupto.

Nye (2004:5) afirma que poder brando já foi chamado de “a segunda face do poder” e se deve à proposta de estabelecer a agenda política mundial e atrair o apoio de outros países no sistema internacional. Ele argumenta que muitos Estados que utilizam o poder brando têm coberturas políticas maiores do que suas capacidades

econômica e militar porque incluem causas como ajuda econômica a países menos favorecidos e incentivos à paz (Nye, 2004:9). Esse argumento defende o uso da análise de conteúdo e a preocupação em focar a cobertura da mídia internacional sobre o Brasil nesta dissertação.

Como visto na Tabela 16, mais da metade (54,8%) das reportagens sobre o Brasil no jornal americano *The New York Times* no período analisado se refere à editoria econômica. De acordo com o argumento exposto por Nye, a preocupação com relação ao Brasil se reflete à dimensão econômica do país, o que levaria a uma conclusão de que o “poder brando” do Brasil não está sendo bem sucedido. Isso porque a questão econômica é atributo de poder bruto, não brando. Entretanto, essa ascendência de cobertura econômica não se reflete no francês *Le Monde*, como visto na Tabela 24, em que há uma cobertura maior sobre o âmbito político do Brasil. Essa diferença pode ser explicada pela orientação editorial dos jornais, um mais liberal (o *New York Times*) e outro mais à esquerda, preocupado com questões sociais (o *Le Monde*).

Uma análise ano a ano da delimitação de estudo desta dissertação mostraria, em geral, um foco maior sobre a cobertura econômica em 2001 e 2002, e um foco maior no âmbito político em 2003 e 2004. Há explicações diversas para isso. Em 2001 houve o racionamento de energia no país, o Brasil saiu de uma crise econômica em 2000 e houve a megadesvalorização cambial em 2002. A partir da segunda metade de 2002, com a proximidade das eleições e o simbolismo de uma eventual vitória de Lula nas urnas, o noticiário mudou para o foco político, muito bem explorado depois por Lula com sua proposta do programa Fome Zero e os discursos sobre a intenção de erradicar a fome e a pobreza no mundo.

Com base apenas na análise de conteúdo na mídia internacional, seria possível afirmar que apenas o governo Lula se preocupou em enaltecer os atributos de “poder brando” na política externa brasileira. Entretanto, a análise de discurso nos documentos do Ministério das Relações Exteriores, apresentada no item 4.1 desta dissertação, mostra que os governos nos dois períodos exploraram atributos de “poder brando” na retórica da política externa. Esses resultados permitem concluir que a orientação da política externa brasileira foi muito semelhante nos governos de Fernando Henrique (2001-2002) e Lula (2003-2004), porém, sua repercussão foi diferente na mídia internacional, em grande parte devido à assertividade e à atuação com caráter mais político da diplomacia brasileira no mandato de Lula.

Os próprios artigos na mídia internacional lembraram que essa atuação mais política do Brasil no cenário internacional não é novidade no governo Lula. Vizentini (2003) e Pinheiro (2004; 2000) mostraram que a política externa brasileira oscilou entre o americanismo, com elos mais próximos com os Estados Unidos, e o globalismo, com postura mais independente e atuante em outros continentes, como África e Ásia. A análise de discurso mostrou que a orientação da política externa, tanto na gestão de Fernando Henrique quanto na de Lula, segue o globalismo.

Outra semelhança entre a política externa de Lula e Fernando Henrique corresponde aos métodos de inserção internacional do Brasil apresentados por Abdenur (1997) no item 2.4 desta dissertação: credibilidade política, expressão econômica, atração cultural, cooperação internacional, convivência pacífica, massa territorial e demográfica. Todos esses atributos foram encontrados na análise de discurso da política externa brasileira (item 4.1 desta dissertação) e correspondem, com exceção da expressão econômica, aos critérios de análise sobre o “poder brando” apresentados na Tabela 7 do item 2.7 desta dissertação.

Esses resultados permitem a conclusão de que há, de fato, uma tradição de continuidade na orientação da política externa brasileira, inclusive com a preocupação de enaltecer os atributos de “poder brando” do país. Fonseca (1998) afirma que há um componente ético relevante na construção racionalista do argumento de legitimidade dos não-hegemônicos, como o Brasil, a que ele conferia uma *vis atractiva de soft power*. Fonseca (1998) exemplifica esse conceito na política externa de San Tiago Dantas (chanceler brasileiro de setembro de 1961 a julho de 1962 durante o governo de João Goulart), que afirmou que ter a seu favor a legitimidade representa um extraordinário reforço de poder em qualquer conflito de interesses que se possa apresentar. Até no período de regime militar a preocupação com o “poder brando” existiu, como lembrou uma das entrevistadas ao citar o chanceler do presidente João Figueiredo, Ramiro Saraiva Guerreiro, que afirmou que para um país sem recursos como o Brasil, a credibilidade é o fator mais importante nas relações internacionais.

Outra evidência da aplicação do conceito teórico de “poder brando” na política externa, principalmente no início do governo Lula (devido à delimitação do estudo), se refere à diplomacia pública. Nye (2004) afirma ser necessário trabalhar a diplomacia pública e atribui uma relevância grande a reportar ações governamentais aos correspondentes internacionais, mais até do que aos jornalistas do próprio país. Curiosamente, Lula se preocupou em dar uma entrevista coletiva aos jornalistas

americanos em Washington, no dia 10 de dezembro de 2002, como presidente eleito, no *National Press Club*. Os jornalistas americanos ouviram o discurso do presidente eleito antes até do que os jornalistas brasileiros. Lula também publicou um artigo no jornal francês *Le Monde*, no dia 19 de fevereiro de 2003, cujo título é “O Brasil e o mundo”.

Com relação ao item 2.5 desta dissertação, a agenda da política externa brasileira parece sofrer uma forte influência do Presidente da República, como argumenta Kingdon (2003). Apesar da tradição de continuidade da política externa brasileira existente dentro do Itamaraty, tanto Fernando Henrique, que também foi Ministro das Relações Exteriores no governo de Itamar Franco, quanto Luís Inácio Lula da Silva exerceram a diplomacia presidencial. No mandato de Lula, mais evidente devido à delimitação de estudo, a proposta de incluir a erradicação da fome e da pobreza na agenda internacional carrega um forte viés pessoal do presidente, que explora sua própria infância pobre como um atributo de legitimidade e autoridade moral para defender tal combate. Além disso, a ênfase e a atenção que a política externa de Lula dedica à África também sugere uma contribuição presidencial na formação da agenda de política externa, apesar de a diplomacia de Fernando Henrique também utilizar argumentos de legitimidade para compensar a África pela exploração colonialista.

Essa dissertação mostrou que muitos pontos da agenda internacional defendida pelo Brasil (cujos resultados estão no item 4.1 desta dissertação) corroboram os argumentos de Abdenur (1997) e estão presentes na agenda “do futuro” apresentadas por Ramonet (2003). Halliday (2001) apresenta alguns motivos que o levam a acreditar que o futuro do sistema internacional é de otimismo, dentre eles, o de que o mundo não está mais dividido em religiões fundamentalistas ou diferenças de valores não comunicáveis. Suas idéias foram publicadas antes dos atentados de 11 de setembro de 2001 e vão de encontro ao conceito de “choque de civilizações” defendido por Huntington (2001). Essa questão em particular de etnias e religiões está presente nos argumentos do Brasil, que se define como um país multi-étnico e de diversidade religiosa, onde não há conflitos de diferenças de civilizações. Esse atributo de legitimidade é um forte potencial de “poder brando”.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a política externa brasileira nos dois primeiros anos de mandato do Presidente Lula com os dois últimos de Fernando Henrique, e a repercussão delas na mídia internacional. Os resultados sugerem que o

conceito de “poder brando” foi utilizado por ambos, apesar de não ter conseguido a confirmação de nenhum diplomata por problemas de acesso para entrevistas. Entretanto, devido à delimitação do estudo (2001-2004), fica mais evidente a busca de atração e poder de influência no cenário internacional por meio da política externa “ativa e altiva” do Presidente Lula.

As ações no plano regional são evidentes quando Lula dá ajuda financeira a países vizinhos, como Venezuela e Bolívia (2003), cria o grupo Amigos da Venezuela (2003), envia engenheiros da Petrobras para Caracas para trabalhar na estatal petrolífera PDVSA<sup>41</sup> durante a greve geral no país que durou semanas para impedir o caos social por lá (2003) e quando lidera tropas de paz das Nações Unidas no Haiti e leva a seleção brasileira de futebol pentacampeã mundial a Porto Príncipe cobrando como ingresso a entrega de armas, que foi taxado na imprensa de “diplomacia do futebol” (2004).

As ações no plano internacional mais amplo ficam claras quando o Brasil tenta lançar uma campanha mundial de combate à fome no Fórum Econômico Mundial em Davô, em janeiro de 2003, criando um fundo de taxaço do comércio de armas; quando lidera o G-20 no combate aos subsídios agrícolas dos países industrializados; quando promove uma aliança com Índia e África do Sul (o G-3); e quando sugere, com sucesso, o corte de gastos em infra-estrutura do cálculo de superávit primário da contabilidade do FMI, que reflete em benefícios não só para o Brasil, mas para outros países que têm empréstimo com o Fundo Monetário Internacional<sup>42</sup>.

Tais ações têm reflexos e correspondem a um argumento de Nye (2004:9) de que muitos países que utilizam o “poder brando” têm coberturas políticas maiores do que suas capacidades econômica e militar porque incluem causas de atração, como ajuda econômica a países menos favorecidos e incentivos à paz. O resultado dessa pesquisa corresponde ao reconhecimento de evidências que sugerem que um conceito recente, chamado de “poder brando” (*soft power*), tem sido aplicado pelo Itamaraty, desde o fato de hipertrofiar a atividade diplomática e a exposição do país como a utilização de atributos classificados como essenciais para a valorização do poder brando, como a cultura, valores políticos e de instituições nacionais, fortalecimento da legitimidade e busca de atratividade (Nye, 2004).

---

<sup>41</sup> Sigla em espanhol que significa “Petróleos da Venezuela SA”

<sup>42</sup> Proposta aprovada pelo FMI em 22 de fevereiro de 2005.

Em resumo, essa dissertação chegou às seguintes conclusões: (1) há evidências de que atributos do conceito teórico de “poder brando” foram usados na política externa brasileira no fim do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) e no início do mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2004); (2) a mídia internacional repercutiu esses atributos com grande ênfase nos valores políticos do Brasil, seguido de atributos da política externa e, por fim, da cultura nacional; (3) confrontando o referencial teórico, é possível identificar uma continuidade na política externa brasileira entre as gestões de Fernando Henrique e Lula, com significativa semelhança na retórica e diferença na atuação, mais política e assertiva de Lula; (4) além de tópicos como desenvolvimento econômico, por exemplo, os atributos de “poder brando” também podem ser apontados como itens da agenda tradicional do Itamaraty por estarem presentes desde a Política Externa Independente, de Jânio Quadros (1961), até os dias de hoje, passando pelo “pragmatismo responsável e ecumênico” de Geisel (1974) e a política externa de Figueiredo (1979).

A seguir estão apresentadas sugestões para futuras pesquisas.

## **5.2 – Sugestões para futuras pesquisas**

A análise de fatos ocorridos recentemente e a proximidade histórica com os acontecimentos (visto que o mandato de Lula ainda não terminou) são alguns obstáculos que impedem uma análise mais sólida e concreta sobre o tema. Por isso, a contribuição dessa pesquisa foi, entre outros fatores, analisar o discurso da política externa do governo brasileiro no período entre 2001 e 2004, as iniciativas tomadas pelos respectivos presidentes nesse período e as repercussões na mídia internacional.

De fato, algumas evidências que poderiam ser atribuídas ao mau uso do “poder brando” durante o governo Lula começaram a surgir em 2005, fora da delimitação de estudo. Por exemplo, as candidaturas derrotadas de brasileiros para o comando de organizações internacionais, como foi o caso de Luiz Felipe de Seixas Corrêa não ter recebido apoio dos países sul-americanos, sendo preterido pelo candidato uruguaio Carlos Pérez Del Castillo, na candidatura à direção-geral da Organização Mundial de Comércio (OMC) e João Sayad ter sido preterido pelo colombiano Luis Alberto Moreno na presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).



Por outro lado, o Brasil recebeu elogios sobre sua atuação de estabilizador das tensões do continente da secretária americana de Estado, Condoleezza Rice, na visita que fez ao país em 26 e 27 de abril de 2005. A chefe da diplomacia americana classificou o Brasil de potência regional e potência mundial ascendente.

Por isso, uma sugestão para pesquisas futuras seria a ampliação da delimitação de estudo de quatro para oito anos (1999 até 2006, ou seja, dois mandatos inteiros). Desta forma seria mais apropriado para analisar um ciclo governamental completo e também impedir qualquer discrepância na coleta de dados, evitando comparar o fim de um mandato com o início de outro, períodos diametralmente opostos. Para a presente dissertação essa discrepância não foi relevante porque o objetivo foi identificar se atributos do poder brando estavam sendo usados na política externa brasileira. Como explicitado na conclusão (item 5.1 desta dissertação), os atributos foram encontrados na retórica da política externa e repercutidos na mídia internacional nos dois períodos (2001/2002 e 2003/2004).

A revisão de literatura aponta a pouca preocupação da opinião pública, e da própria academia de administração pública, com a atuação da política externa brasileira e seus efeitos. Essa preocupação também foi notada nos Estados Unidos e problematizada por Weil (2001). No contexto brasileiro, o país era, e ainda é, bastante fechado para o exterior, visto não só pelo comércio internacional (o país é responsável por 1% do comércio mundial), mas por outros indicativos na sociedade civil, como a relativa baixa cobertura do noticiário internacional na mídia brasileira, principalmente de países vizinhos e do Mercosul, bloco regional no qual está inserido o Brasil. Talvez fosse possível identificar se essa característica é verdadeira em países no continente que fossem mais “abertos” ao exterior, como o Chile, e realizar um estudo comparativo.

Como o próprio Nye (2004) sugeriu, uma proposta interessante seria investigar a relação direta entre poder brando e poder bruto, como se associam, se desenvolvem ou concorrem entre si. Um exemplo sugerido por Nye (2004) é o caso dos Estados Unidos no episódio da Guerra do Iraque II, que começou em março de 2003. Uma outra pesquisa interessante seria fazer um estudo de caso sobre a participação brasileira como líder das forças de paz da ONU no Haiti, que começou em junho de 2004.

Outros trabalhos poderiam explorar as seguintes possibilidades não enfocadas neste projeto: (i) a pesquisa sobre a diplomacia empresarial, haja vista que, se há uma

diplomacia pública, é razoável imaginar que há uma diplomacia privada; e (ii) a relação entre o público e o privado no fomento ao poder brando, como investimento em pesquisas científicas e exploração e comercialização da cultura de um país, por exemplo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, Roberto. A Política Externa Brasileira e o “Sentimento de Exclusão”. In: FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sergio Henrique Nabuco (Org). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Vol 1. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 31 – 46.
- ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis*. 2 ed. New York: Longman, 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Uma Política Externa Engajada: a Diplomacia do Governo Lula*. 2004. Disponível em <<<http://www.pralmeida.org/05ocsPRA/1260PextLula.pdf>>>. Acesso em 30 set, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa Brasileira: História e Sociologia da Diplomacia Brasileira*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os Primeiros Anos do Século XXI – O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais Contemporânea: da Construção do Mundo Liberal e Globalização: de 1815 a Nossos Dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- APPLE JR. R.W. As the American Century Extends Its Run. In: *New York Times*, 1º de Janeiro de 2000. p.3.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra Entre as Nações*. Brasília: UNB, 2002.
- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BALLALAI, Roberto. Notas e Subsídios Para a Análise do Discurso (Uma Contribuição à Leitura do Discurso da Administração). *Fórum Educacional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 13 (1-2), p.56-80, fev./maio 1989.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BAUER, Martin W. & GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa Com Texto, Imagem e Som*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BINGHAM, Richard D. & BOWEN, William M. “Mainstream” Public Administration Over Time: A Topical Content Analysis Of Public Administration Review. In: *Public Administration Review*, march/april 1994, vol.54, n.2.
- BORJAS, George J. An Evaluation Of The Foreign Student Program. In: *Faculty Working Papers Series of John F. Kennedy School of Government of Harvard University*. July, 2002.
- BUZAN, B. As Implicações do 11 de Setembro para o Estudo das Relações Internacionais. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol.24, n.2, julho/dezembro. P.233-265, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: LTC, 1970.
- CARR, E.H. *Vinte Anos de Crise 1919-1939*. Brasília: UnB, 2001.
- CASSANO, Francisco Américo. *Alinhamento e Autonomia na Política Externa Brasileira: Diversidades de Políticas Públicas*. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 28, 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: Anpad, 2004.
- CASTRO, Cláudio Moura. *Prática da Pesquisa Social*. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Brasília: UnB. 1982.
- CHOMSKY, Noam. *O Império Americano: Hegemonia ou Sobrevivência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CLAVELL, James. *A Arte da Guerra: Sun Tzu*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001

- DEFARGES, Philippe Moreau. *Problemas Estratégicos Contemporâneos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.
- DOS SANTOS, Theotonio. *A Teoria da Dependência – Balanço e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- DUARTE, Jorge e BARROS, Antonio. *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005.
- DUPAS, Gilberto. *Hegemonia, Estado e Governabilidade: Perplexidades e Alternativas no Centro e na Periferia*. São Paulo: SENAC, 2002.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília/São Paulo: UnB/Oficial, 2000.
- ECKERT, Amy. Constructing States: The Role Of The International Community In The Creation Of News States. In: *Journal of Public and International Affairs*, v.13, Spring 2002, p.19-39.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy – States & Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995.
- FONSECA JR., Gelson. *Temas de Política Externa Brasileira II*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- FUKUYAMA, Francis. *Nosso Futuro Pós-Humano: Consequências da Revolução da Biotecnologia*. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.
- FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.
- GIDDENS, Anthony. *Capitalismo e Moderna Teoria Social*. Lisboa: Editorial Presença, 2000.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GILL, Rosalind. Análise do discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George (org). *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um Manual Prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GILPIN, Robert. *O Desafio do Capitalismo Global: a Economia Mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 1981.
- GOLDSTEIN, Joshua. *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*. New Heaven: Yale University Press, 1988.
- GONÇALVES, Williams da Silva. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- GRIFFITHS, Martin. *Cinqüenta Grandes Estrategistas das Relações Internacionais*; tradução Vânia de Castro. São Paulo: Contexto, 2004.
- GUEDES, Ana Lúcia. *Internacionalização de Empresas como Política de Desenvolvimento: Uma Abordagem de Diplomacia Triangular*. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 28, 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: Anpad, 2004.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- HAGAN Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. (org.). *Foreign Policy Analysis – Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- HALLIDAY, Fred. *The World at 2000*. London: Palgrave, 2001.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS e FAPA, 1999.
- HARRISON, Lawrence e HUNTINGTON, Samuel P. *A Cultura Importa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

- HELD, David e MCGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- HERTZ, M. O Crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, 24(1): 7-40, 2002
- HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel. The U.S. – Decline or Renewal? In: *Foreign Affairs*, inverno de 1988-89. p.93.
- JAGUARIBE, Hélio. *Sociedade, Mudança e Política*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político: Uma Abordagem Teórica e Um Estudo de Caso Brasileiro*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- JAGUARIBE, Hélio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- JOFFE, Joseph. America the Inescapable. In: *New York Times* [Sunday] Magazine, 8 de junho de 1997. p.38.
- KAMARCK, Elaine. Government Innovation Around the World. In: *Faculty Working Papers Series of John F. Kennedy School of Government of Harvard University*. February, 2004.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 2. ed. New York: Longman, 1989.
- KINDLEBERGER, Charles P. *World Economic Primacy 1500-1990*. New York: Oxford University Press, 1996.
- KINDLEBERGER, Charles. *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman, 2003.
- KISSINGER, Henry, *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1998.
- LAFER, Celso. Discurso do ministro Celso Lafer no Dia do Diplomata, por ocasião da cerimônia de formatura da turma Antonio Houaiss do Instituto Rio Branco, Brasília, 12 de junho, 2002. Disponível na internet em  
<[http://www.radiobras.gov.br/integras/02/integra\\_1206\\_1.html](http://www.radiobras.gov.br/integras/02/integra_1206_1.html)>
- LAFER, Celso. *Brasil: Dilemas e Desafios da Política Externa*. Estudos Avançados. vol.38, n.14, pp. 260-267, 2000.
- LAFER, Celso. *O Brasil e a Crise Mundial: Paz, Poder e Política Externa*. São Paulo: Perspectiva, 1984.
- LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades: Estudos Sobre a Ordem Mundial e Sobre a Política Exterior do Brasil num Sistema Internacional em Transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão*. Brasília:IRBr/FUNAG, 1998.
- LOPES, Dawisson Belém & VELLOZO JÚNIOR, Joelson. Balanço Sobre a Inserção Internacional do Brasil. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.26, n.2, julho/dez 2004, pp. 317-353.
- MAINGUENEAU, Dominique. *Termos-Chave da Análise do Discurso*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.
- MAINGUENEAU, Dominique. *Novas Tendências em Análise do Discurso*. 3ª ed. Campinas: Pontes: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.
- MALLABY, S. A Mockery in the Eyes of the World. In: *Washington Post*, 31 de Janeiro de 1999. B5.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. América Latina: Velhos e Novos Problemas. In: MATHIAS, Meire e RODRIGUES, Thiago (Org). *Política e Conflitos Internacionais – Interrogações Sobre o Presente*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- MOON, Bruce E. The State in Foreign and Domestic Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. (org). *Foreign Policy Analysis – Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MORGENTHAU, Hans J. *Política Entre as Nações: a Luta Pelo Poder e Pela Paz*. Brasília: UNB, 2003.
- NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- NYE, Joseph S. *O Paradoxo do Poder Americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2002a.
- NYE, Joseph S. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. 4th ed. New York: Pearson Longman, 2002b.
- NYE, Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1991.
- PACHECO, Regina Silvia. Administração Pública nas Revistas Especializadas – Brasil, 1995-2002. In: *RAE – Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v.43, n.4, p.63-71, 2003.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais: Temas, Atores e Visões*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.22, n.2, julho/dez. p. 305-333. 2000.
- PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio e VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. *Teoria Geral das Organizações*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization* 42:427-69. 1988.
- RAMONET, Ignácio. *Guerras do Século XXI: Novos Temores e Novas Ameaças*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- RAMONET, Ignácio. *Geopolítica do Caos*. 4a ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social – Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SARDENBERG, Ronaldo. *Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: UNB, 1982.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *Dois Anos de Política Externa Lula*. 2005. Disponível em <<[www.relnet.com.br/Arquivos/html/2005/Saraivacoluna.html](http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2005/Saraivacoluna.html)>>. Acesso em 6 de mar, 2005.
- SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da, AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.
- SINGER, David. The Level of Analysis Problem in International Relations. In: J.ROSENAU. *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Free Press, pp. 20-29, 1969.

- STRANGE, Susan. *The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University, 1996.
- STIGLITZ, Joseph E. *Os Exuberantes Anos 90 – Uma Nova Interpretação da Década Mais Próspera da História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- TODD, Emmanuel. *Depois do Império: A Decomposição do Sistema Americano*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Método de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil - de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *O Declínio do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- WALLERSTEIN, Immanuel. Globalization or the Age of Transition? In: *International Sociology*, June, v.15(2), pgs. 251-267, 2000.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGrawHill, 1979.
- WEIL, Lynne. The World at Our Doorstep: Engaging The U.S. Policy In Foreign And Security Policy. In: *Journal of Public and International Affairs*, v.12, Spring 2001, p.163-178.
- WERNECK, Luiz Vianna. O Estado Novo e a Ampliação Autoritária da República. In: *República no Catete*. CARVALHO, M. Alice (org). Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

## APÊNDICES

### Apêndice 1 – Critérios, categorias e códigos de análise em inglês

**Tabela 32 – Critérios, categorias e códigos de análise em inglês**

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes em inglês</b>
Cultura / Atração cultural	Cultura / identidade cultural	soccer, football, volleyball, samba, bossa nova, carnaval (carnival), creativity, corruption
Valores políticos	Ideologia / ideais	Liberalism, structuralism, multilateralism, rationalism
	Valores políticos domésticos	Poverty erase, starving, starvation, hungry, social inequality, wealth distribution, democracy, land reform, economic development
	Legitimidade / credibilidade	Cultural and ethnic diversity, international cooperation, peaceful coexistence, détente, inclusion activity, professionalism of brazilian diplomacy, territorial and demography mass, legitimacy, credibility, biodiversity, compliments (responsible)
	Autoridade moral	Leadership, influential, potentiality, potential, representative, respect, autonomy, ethic and moral power
Política externa	Política externa	Topics of agenda, diplomacy, multilaterals coalitions and forums, international agreements
	Avanços científicos e tecnológicos	Agriculture productivity (Embrapa), airspace industry (Embraer), medicine, biotechnology, genetic technology
	Atuação comercial	World leadership, exports leadership, role of Brazil at G-20



**Apêndice 2 – Critérios, categorias e códigos de análise em francês**

**Tabela 33 – Critérios, categorias e códigos de análise em francês**

<b>Critérios de Nye</b>	<b>Categorias de análise</b>	<b>Códigos correspondentes em francês</b>
Cultura / Atração cultural	Cultura / identidade cultural	Football, volley, samba, bossa nova, carnaval, imagination, corruption
Valores políticos	Ideologia / ideais	Libéralisme, structuralisme, multilatéralisme, rationalisme
	Valores políticos domésticos	Pauvreté efface, faim, inégalité sociale, distribution de richesse, démocratie, réforme agraire, développement économique
	Legitimidade / credibilidade	Diversité Culturel et ethnique, coopération internationale, co-habitant pacifique, détente, activité d'inclusion, professionnalisme de diplomatie brésilienne, masse territoriale et de démographie, légitimité, crédibilité, biodiversité, compliments (responsable)
	Autoridade moral	Leadership, capacité d'influence, potentialité, potentiel, représentant, respect, autonomie, pouvoir éthiques et morales
Política externa	Política externa	d'ordre diplomatique, diplomatie, coalitions et forums multilatéraux, accords internationale
	Avanços científicos e tecnológicos	Productif agricole (Embrapa), l'industrie d'espace aérien (Embraer), la médecine, la biotechnologie, la technologie génétique
	Atuação comercial	la direction mondial, directeur de la exportation, le rôle de Brésil à G-20

## ANEXOS

### **Anexo 1 – Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na ONU, em 2001.**

*Discurso na abertura do debate  
geral da 56a Sessão da Assembléia  
Geral das Nações Unidas*

Nova York, EUA, 10 de novembro de 2001

Ao saudar Vossa Excelência, Senhor Presidente, presto tributo à República da Coréia, que dá ao mundo um exemplo de dedicação à paz e ao desenvolvimento. Reitero minha admiração ao Secretário-Geral, Kofi Annan, que junto com a ONU recebeu a merecida homenagem do Prêmio Nobel da Paz. Mais do que nunca, precisamos agora de sua lucidez e coragem no esforço de construção de uma ordem internacional pacífica, democrática e solidária. Só o fanatismo se recusa a ver a grandeza da missão das Nações Unidas e de Kofi Annan.

Senhor Presidente; Senhoras e Senhores, por uma tradição que remonta aos primórdios desta Organização, o mês de setembro em Nova York é marcado por uma celebração do diálogo: a abertura do debate desta Assembléia Geral. Não foi assim este ano.

A ação mais contrária ao diálogo e ao entendimento entre os homens marcou o mês de setembro em Nova York, como também em Washington: a violência absurda de um golpe vil e traiçoeiro dirigido contra os Estados Unidos da América e contra todos os povos amantes da paz e da liberdade. Foi uma agressão inominável a esta cidade que, talvez mais do que qualquer outra, é símbolo de uma visão cosmopolita. Uma cidade que sempre acolheu indivíduos de toda parte, como aos judeus holandeses de origem portuguesa que no século XVII se transferiram do Brasil para a então Nova Amsterdã. Nova York cresceu, prosperou e firmou-se dentro dos valores do pluralismo. Fez-se grande e admirada não só por sua herança judaica, anglo-saxã, mas também pela presença árabe, latina, africana, caribenha, asiática.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 foram uma agressão a todas essas tradições. Uma agressão à humanidade. Como primeiro Chefe de Estado a falar nesta sessão da Assembléia Geral, quero ser muito claro, como o fiz na própria manhã daqueles horríveis atentados e nos contatos com o Presidente George W. Bush: o Brasil empresta integral solidariedade e apoio ao povo norte-americano em sua reação ao terrorismo. Para nós, todo o continente americano foi atingido. Daí nossa iniciativa de propor a convocação do órgão de consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

O terrorismo é o oposto de tudo o que a ONU representa. Destrói os princípios de convivência civilizada. Impõe o medo e compromete a tranquilidade e a segurança de todos os países. As vítimas de qualquer ato terrorista não estarão sozinhas, e seus responsáveis – indivíduos, grupos ou Estados que os apoiem – não ficarão impunes. Encontrarão nos povos livres uma aliança sólida disposta a levantar barreiras contra a marcha da insensatez. A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados-membros o direito de agir em autodefesa. Isto não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país.

O compromisso das Nações Unidas, em 1945, foi o de trabalhar para fundar a paz e preservar as gerações futuras do flagelo da guerra. A guerra tem sempre um pesado custo humano. Um custo em vidas interrompidas, em vidas refugiadas e amedrontadas. Tudo isso realça a responsabilidade dos terroristas pelo que sucede hoje. O Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão. Mais ainda: dentro de nossas possibilidades, estamos dispostos a abrigar refugiados que queiram integrar-se ao nosso país. Há coisas que são óbvias, mas merecem ser repetidas: a luta contra o terrorismo não é, nem pode ser, um embate entre civilizações, menos ainda entre religiões. Nenhuma das civilizações que enriquecem e humanizam nosso planeta pode dizer que não conheceu, em seu próprio interior, os fenômenos da violência e do terror. Em todo o mundo, problemas de segurança pública, consumo e tráfico de drogas, contrabando de armas, lavagem de dinheiro são males afins ao terrorismo que devemos extirpar.

Quero sugerir, desta tribuna, a realização de uma campanha mundial de opinião pública que conscientize os usuários de drogas em todos os países para o fato de que estão, ainda que involuntariamente, contribuindo para financiar o terrorismo. Se pretendemos estrangular o fluxo de recursos de que as redes ou facções terroristas se valem para espalhar a destruição e a morte, é imprescindível reduzir drasticamente o consumo de drogas em nossas sociedades. Além disso, devemos evitar que as diferenças de regimes fiscais entre os países sirvam como instrumento para a evasão de divisas essenciais ao desenvolvimento ou como proteção para as finanças do crime organizado, inclusive de ações terroristas. Se a existência de paraísos fiscais for indissociável desses problemas, então não devem existir paraísos fiscais. Coloquemos um fim a esses abrigos da corrupção e do terror, até hoje admitidos complacentemente por alguns governos.

Senhor Presidente, é natural que, após 11 de setembro, os temas da segurança internacional assumam grande destaque. Mas o terrorismo não pode silenciar a agenda da cooperação e das outras questões de interesse global. O caminho do futuro impõe utilizar as forças da globalização para promover uma paz duradoura, baseada não no medo, mas na aceitação consciente por todos os países de uma ordem internacional justa. Sobre essa questão tenho procurado mobilizar as várias lideranças mundiais.

O Brasil quer contribuir para que o mundo não desperdice as oportunidades geradas pela crise de nossos dias. Pensemos na causa do desenvolvimento, um imperativo maior. Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. Não me refiro a um mal-estar ideológico – de quem é contra a globalização por princípio ou de quem recusa a idéia de valores universais que inspiram a liberdade e o respeito aos direitos humanos –, mas ao fato de que a globalização tem ficado aquém de suas promessas. Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia. A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da “globalização solidária”, em contraposição à atual globalização assimétrica.

No comércio, já é hora de que as negociações multilaterais resultem em maior acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados mais prósperos. Os Ministros reunidos em Doha têm uma pesada responsabilidade: a de fazer com que o novo ciclo de negociações multilaterais de comércio seja realmente uma Rodada do Desenvolvimento. Para isso, é indispensável avançar com prioridade nos temas mais relevantes para a eliminação das práticas e das barreiras protecionistas nos países desenvolvidos.

O Brasil, que vem liderando negociações para garantir maior acesso aos mercados e melhores condições humanitárias para o combate às doenças, buscará encontrar o ponto de equilíbrio entre a necessária preservação dos direitos de patente e o imperativo de atender aos mais pobres. Somos pelas leis de mercado e pela proteção à propriedade intelectual, mas não ao custo de vidas humanas. Este é um ponto a ser criteriosamente definido. A vida há de prevalecer sobre os interesses materiais.

Senhor Presidente, é necessário renovar as instituições de Bretton Woods e prepará-las para os desafios do século XXI. É preciso dotar o FMI de mais recursos e de capacidade para ser um prestador de última instância, e atribuir ao Banco Mundial e aos bancos regionais o papel de promotores mais ativos do desenvolvimento. Devemos reduzir a volatilidade dos fluxos internacionais de capital e assegurar um sistema financeiro mais previsível, menos sujeito a crises, na linha do que vem sendo proposto pelo G-20.

No mesmo sentido, embora não se ignorem as dificuldades práticas de um mecanismo como a Taxa Tobin, poderíamos examinar alternativas melhores e menos compulsórias. Proponho que a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, a realizar-se no próximo ano em Monterrey, dedique especial atenção a essas questões. Pensemos, também, em formas práticas de cooperação para amenizar o drama da Aids, sobretudo na África. Até quando o mundo ficará indiferente à sorte daqueles que ainda podem ser salvos das enfermidades, da miséria e da exclusão?

O final do século XX marcou o fortalecimento de uma consciência de cidadania planetária, alicerçada em valores universais. O Brasil está decidido a prosseguir nessa direção. O Tribunal Penal Internacional será um avanço histórico para a causa dos direitos humanos. A proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável são também desafios inadiáveis de nosso tempo. A marcha das alterações climáticas é um fato cientificamente estabelecido, mas não é inexorável.

O futuro depende do que fizermos hoje, em particular com relação ao Protocolo de Kioto. O Brasil saúda o êxito da reunião de Marrakesh, que constitui passo decisivo para o controle e a futura reversão do aquecimento da atmosfera. Estarei enviando mensagem ao Congresso Nacional com vistas à pronta ratificação do Protocolo de Kioto. Os eventos atuais, inclusive nesta cidade, mostram a dimensão da ameaça das armas de destruição em massa. Quer se trate de armas bacteriológicas, como o antraz, de armas químicas ou nucleares, não há alternativa ao desarmamento e à não-proliferação. Impedir que a ciência e a tecnologia se transformem em arma dos insensatos é imperativo ético que só se efetiva com a interferência ativa e legítima das Nações Unidas no controle, na destruição e na erradicação desses arsenais.

Senhor Presidente, assim como apoiou a criação do Estado de Israel, o Brasil hoje reclama passos concretos para a constituição de um Estado Palestino democrático, coeso e economicamente viável. O direito à autodeterminação do povo palestino e o respeito à existência de Israel como Estado soberano, livre e seguro são essenciais para que o Oriente Médio possa reconstruir seu futuro em paz. Esta é uma dívida moral das Nações Unidas. É uma tarefa inadiável. Como inadiável é a superação definitiva do conflito em Angola, que merece a oportunidade de retomar seu caminho de desenvolvimento. O mesmo futuro o Brasil deseja ao Timor Leste, que esperamos ver em breve ocupando seu assento nesta Assembléia como representação soberana. Para responder a problemas cada vez mais complexos, o mundo precisa de uma ONU forte e ágil. A força da ONU passa por uma Assembléia Geral mais atuante, mais prestigiada e por um Conselho de Segurança mais representativo, cuja

composição não pode continuar a refletir o arranjo entre os vencedores de um conflito ocorrido há mais de 50 anos e para cuja vitória soldados brasileiros deram seu sangue nas gloriosas campanhas da Itália.

Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom-senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje, como considera inerente à lógica das atuais transformações internacionais a expansão do G-7 ou G-8. Já não faz sentido circunscrever a um grupo tão restrito de países a discussão dos temas que têm a ver com a globalização e incidem forçosamente na vida política e econômica dos países emergentes.

Senhor Presidente, uma ordem internacional mais solidária e mais justa não existirá sem a ação consciente da comunidade das nações. É um objetivo demasiado precioso para ser deixado ao sabor das forças do mercado ou aos caprichos da política de poder. Não aspiramos a um governo mundial, mas não podemos contornar a obrigação de assegurar que as relações internacionais tenham rumo e reflitam a vontade de uma maioria responsável. A sombra nefasta do terrorismo demonstra o que se pode esperar se não formos capazes de fortalecer o entendimento entre os povos. Esta Organização foi criada sob o signo do diálogo. Diálogo entre Estados soberanos que sejam súditos de nações livres, cujos povos participem ativamente das decisões nacionais.

Com sua ajuda, vamos fazer com que o século XXI não seja o tempo do medo. Que seja o florescimento de uma humanidade mais livre, em paz consigo mesma, na caminhada sensata para a construção de uma ordem internacional legítima, aceita pelos povos e ordenadora das ações dos Estados no plano global – este é o desafio do século XXI. Saibamos enfrentá-lo com a visão grandiosa dos fundadores desta Organização, que sonharam com um mundo plural, baseado na paz, na solidariedade, na tolerância, e na razão, que é a matriz de todo o direito.

Muito obrigado.

## **Anexo 2 – Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na ONU, em 2004.**

**Nova York, EUA, 21/09/2004**

### **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 59ª Assembléia-Geral da ONU**

Senhoras e senhores, Chefes de Estado e de Governo, Senhor Jean Ping, presidente da 59ª Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas, Senhor Kofi Annan, secretário-geral das nações unidas, Senhor Jian Chen, subsecretário-geral para assuntos da Assembléia-Geral,

Senhoras e senhores,

Saúdo, na pessoa do chanceler Jean Ping, os representantes de todos os povos aqui reunidos. Cumprimento fraternalmente o secretário-geral Kofi Annan, que tem conduzido as Nações Unidas com sabedoria e abnegação.

Senhoras e senhores,

Pela segunda vez, dirijo-me a esta assembléia universal para trazer a palavra do Brasil. Carrego um compromisso de vida com os silenciados pela desigualdade, a fome e a desesperança. A eles, nas palavras tremendas de Franz Fanon, o passado colonial destinou uma herança comum: “Se queres, aí a tens: a liberdade para morrer de fome”.

Hoje somos 191 Estados-nação. No passado, 125 deles foram submetidos ao jugo de umas poucas potências que originalmente ocupavam menos de 2% do globo. O fim do colonialismo afirmou, na esfera política, o direito dos povos à autodeterminação.

Esta Assembléia é o signo mais alto de uma ordem fundada na independência das nações. A transformação política, contudo, não se completou no plano econômico e social. E a história demonstra que isso não ocorrerá espontaneamente.

Em 1820, a diferença de renda per capita entre o país mais rico e o mais pobre do planeta era inferior a cinco vezes. Hoje, essa diferença é de 80 vezes. Os antigos súditos converteram-se em devedores perpétuos do sistema econômico internacional. Barreiras protecionistas e outros obstáculos ao equilíbrio comercial, agravados pela concentração dos investimentos do conhecimento e da tecnologia, sucederam ao domínio colonial. Poderosa e onipresente, uma engrenagem invisível comanda à distância o novo sistema. Não raro, ela revoga decisões democráticas, desidrata a soberania dos Estados, sobrepõe-se a governos eleitos, e exige a renúncia a legítimos projetos de desenvolvimento nacional. Manteve-se a lógica que drena o mundo da escassez para irrigar o do privilégio.

Nas últimas décadas, a globalização assimétrica e excludente aprofundou o legado devastador de miséria e regressão social, que explode na agenda do século XXI. Hoje, em 54 países a renda per capita está mais baixa do que há dez anos. Em 34 países, a expectativa de vida diminuiu. Em 14, mais crianças morrem de fome. Na África, onde o colonialismo resistiu até o crepúsculo do século XX, 200 milhões de seres humanos estão enredados num cotidiano de fome, doença e desamparo, ao qual o mundo se acostuma, anestesiado pela rotina do sofrimento alheio e longínquo. A falta de saneamento básico matou mais crianças na década passada do que todos os conflitos armados desde a II Guerra.

Da crueldade não nasce o amor. Da fome e da pobreza jamais nascerá a paz. O ódio e a insensatez que se alastram pelo mundo nutrem-se dessa desesperança, da absoluta falta de horizontes para grande parte dos povos. Apenas neste ano, mais de 1.700 pessoas já morreram vítimas de ataques terroristas ao redor do mundo; em Madri, Bagdá, Jacarta. Tragédias que vêm somar-se a tantas outras, na Índia, no Oriente Médio, nos Estados Unidos, e, recentemente, ao sacrifício bárbaro das crianças de Beslan.

A Humanidade está perdendo a luta pela paz. Só os valores do Humanismo, praticados com lucidez e determinação, podem deter a barbárie. A situação exige, dos povos e dos seus líderes, um novo senso de responsabilidade individual e coletiva. Se queremos a paz, devemos construí-la. Se queremos de fato eliminar a violência, é preciso remover suas causas profundas com a mesma tenacidade com que enfrentamos os agentes do ódio.

O caminho da paz duradoura passa, necessariamente, por uma nova ordem internacional, que garanta oportunidades reais de progresso econômico e social para todos os países. Exige, por isso mesmo, a reforma do modelo de desenvolvimento global e a existência de instituições internacionais efetivamente democráticas, baseadas no multilateralismo, no reconhecimento dos direitos e aspirações de todos os povos.

Mais do que quaisquer estatísticas sobre a desigualdade social, o que deve interpelar nossas consciências é o olhar torturado dos que hoje estão do lado de fora da vida. São olhos que vigiam em nós o futuro da esperança. Não há mais destino isolado, nem conflito que não irradie uma dimensão global. Por mais que nos apontem o céu entre as grades, é preciso não confundir a gaiola de ferro com a liberdade.

Temos conhecimento científico e escala produtiva para equacionar os desafios econômicos e sociais do planeta. Hoje, é possível reconciliar natureza e progresso por meio de um desenvolvimento ético e ambientalmente sustentável. A natureza não é um museu de relíquias intocáveis. Mas, definitivamente, ela não pode mais ser degradada pela espoliação humana e ambiental, na busca da riqueza a qualquer custo.

Minhas senhoras e meus senhores,

Mede-se uma geração não só pelo que fez, mas também pelo que deixou de fazer. Se os recursos disponíveis são fantasticamente superiores às nossas necessidades, como explicar às gerações futuras por que fizemos tão pouco, quando tanto nos era permitido?

Uma civilização omissa está condenada a murchar como um corpo sem alma. As exortações do grande artífice do “New Deal”, Franklin Roosevelt, ecoam com atualidade inescapável: “O que mais se necessita hoje é de audácia na experimentação”, “O que mais se deve temer é o próprio medo”. Não se trata da audácia do instinto. Mas da coragem política. Sem voluntarismo irresponsável, mas com ousadia e capacidade de reformar. O que distingue civilização de barbárie é a arquitetura política que promove a mudança pacífica e faz avançar a economia e a vida social pelo consenso democrático. Se fracassarmos contra a pobreza e a fome, o que mais poderá nos unir?

Minhas senhoras e meus senhores,

Creio que é o momento de dizer com toda a clareza que a retomada do desenvolvimento justo e sustentável requer uma mudança importante nos fluxos de financiamento dos organismos

multilaterais. Estes organismos foram criados para encontrar soluções, mas, às vezes, por excessiva rigidez, tornam-se parte do problema. Trata-se de ajustar-lhes o foco para o desenvolvimento, resgatando seu objetivo natural. O FMI deve credenciar-se para fornecer o aval e a liquidez necessários a investimentos produtivos, especialmente em infra-estrutura, saneamento e habitação, que permitirão, inclusive, recuperar a capacidade de pagamento das nações mais pobres.

Meus senhores e minhas senhoras,

A política externa brasileira, em todas as suas frentes, busca somar esforços com outras nações em iniciativas que nos levem a um mundo de justiça e paz. Tivemos, ontem, uma reunião histórica com mais de 60 líderes mundiais, para dar um novo impulso à ação internacional contra a fome e a pobreza.

Acredito firmemente que o processo desencadeado ontem elevará o patamar da luta contra a pobreza no mundo. Na medida em que avançarmos nessa nova aliança, teremos melhores condições de cumprir as Metas do Milênio, sobretudo a erradicação da fome. Foi com esse espírito que África do Sul, Índia e Brasil estabeleceram, no ano passado, o fundo de solidariedade – IBAS. Nosso primeiro projeto, em Guiné-Bissau, será lançado amanhã. Também priorizamos o tema do HIV-AIDS, que tem perversa relação com a fome e a pobreza. Nosso programa de Cooperação Internacional no combate ao HIV-AIDS já opera em seis países em desenvolvimento e brevemente chegará a mais três.

Minhas senhoras e meus senhores,

Constato, com preocupação, que persistem graves problemas de segurança, pondo em risco a estabilidade mundial. Não se vislumbra, por exemplo, melhora na situação crítica do Oriente Médio. Neste, como em outros conflitos, a comunidade internacional não pode aceitar que a violência proveniente do Estado, ou de quaisquer grupos, se sobreponha ao diálogo democrático. O povo palestino ainda está longe de alcançar a auto-determinação a que tem direito. Sabemos que as causas da insegurança são complexas. O necessário combate ao terrorismo não pode ser concebido apenas em termos militares.

Precisamos desenvolver estratégias que combinem solidariedade e firmeza, mas com estrito respeito ao Direito Internacional. Foi assim que atendemos, o Brasil e outros países da América Latina, à convocação da ONU para contribuir na estabilização do Haiti. Quem defende novos paradigmas nas relações internacionais, não poderia se omitir diante de uma situação concreta.

Promover o desenvolvimento com equidade é crucial para eliminar as causas da instabilidade secular daquele país. Em nossa região, apesar dos conhecidos problemas econômicos e sociais, predomina uma cultura de paz. Vivemos um período de amadurecimento democrático, com uma vibrante sociedade civil. Estamos aprendendo que o desenvolvimento e a justiça social devem ser buscados com determinação e abertura ao diálogo. Os episódios de instabilidade na região têm sido resolvidos com respeito às instituições.

Sempre que chamado, e na medida de nossas possibilidades, o Brasil tem contribuído para a superação de crises que ameaçam a ordem constitucional e a estabilidade de países amigos. Não acreditamos na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco nos refugiamos na omissão e na indiferença diante de problemas que afetam nossos vizinhos.



O Brasil está empenhado na construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, a partir do fortalecimento do Mercosul e de uma relação estratégica com a Argentina. O surgimento de uma verdadeira Comunidade Sul-Americana de Nações já não é um sonho distante graças à ação decidida no que se refere à integração física, econômica, comercial, social e cultural.

O Brasil tem atuado nas negociações comerciais multilaterais para alcançar acordos justos e equitativos. Na última reunião da Organização Mundial do Comércio, deu-se um grande passo para a eliminação de restrições abusivas que prejudicam os países em desenvolvimento. A articulação de países da África, América Latina e Ásia no G-20 foi decisiva para manter a rodada de Doha na trilha da liberalização do comércio com justiça social. O sucesso de Doha representa a possibilidade de livrar da pobreza mais de 500 milhões de pessoas. É fundamental continuar desenhando uma nova geografia econômica e comercial, que, preservando as vitais relações com os países desenvolvidos, crie sólidas pontes entre os países do Sul, que por muito tempo permanecem isolados uns dos outros.

Senhoras e senhores,

O Brasil está comprometido com o êxito do Regime Internacional sobre Mudança do Clima. Estamos engajados no desenvolvimento de energias renováveis. Por isso, seguiremos trabalhando ativamente pela entrada em vigor do Protocolo de Quioto. A América do Sul responde por cerca de 50% da biodiversidade mundial. Defendemos o combate à biopirataria e à negociação de um regime internacional de repartição dos benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais.

Senhoras e senhores,

Reitero o que disse no ano passado desta Tribuna: uma ordem internacional fundada no multilateralismo é a única capaz de promover a paz e o desenvolvimento sustentável das nações. Ela deve assentar-se sobre o diálogo construtivo entre diferentes culturas e visões de mundo. Nenhum organismo pode substituir as Nações Unidas na missão de assegurar ao mundo convergência em torno de objetivos comuns. Só o Conselho de Segurança pode conferir legitimidade às ações no campo da paz e da segurança internacionais. Mas sua composição deve adequar-se à realidade de hoje, e não perpetuar aquela do pós-Segunda Guerra ou da Guerra Fria. Qualquer reforma que se limite a uma nova roupagem para a atual estrutura, sem aumentar o número de membros permanentes é, com certeza, insuficiente. As dificuldades inerentes a todo processo de reforma não devem fazer com que percamos de vista a urgência das mudanças.

Senhoras e senhores,

Não haverá segurança nem estabilidade no mundo enquanto não construirmos uma ordem mais justa e mais democrática. A comunidade das nações precisa dar resposta clara e inequívoca a esse desafio. Haveremos de encontrá-la nas sábias palavras do profeta Isaías: “A paz só virá como fruto da Justiça.”

Muito obrigado.

### **Anexo 3 – Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer em 2001.**

**Brasília, 29/01/2001**

#### **Discurso de Posse do Professor Celso Lafer no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**

Aceitei, com entusiasmo, o honroso convite que me formulou o Presidente Fernando Henrique Cardoso para retornar ao Itamaraty, oito anos após meu primeiro período à frente do Ministério.

"Não se pode entrar duas vezes no mesmo rio". Sei que volto a um Itamaraty que, como o Brasil, transformou-se com as significativas mudanças internas e externas que marcaram a última década. Volto a um Itamaraty que, como o Brasil, mudou para melhor. Volto a esta instituição que tanto prezo com o desafio e a responsabilidade de levar a cabo uma política externa que saiba, no momento atual, e com visão de futuro, traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas.

Esta tradução exige, numa democracia, mecanismos permanentes de consulta com a sociedade civil. Em minha gestão aprofundarei os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional – o Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados que integram a nossa Federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não-governamentais – que compõem, no seu pluralismo, o grande mosaico brasileiro.

A dinamização desses canais é fundamental para a sustentabilidade das ações da política externa. Numa época de diplomacia global, é necessário transparência e participação.

A operação do mundo através de redes é uma das conseqüências do processo de globalização e dos desenvolvimentos técnicos recentes que encurtaram distâncias, aceleraram os tempos e diluíram os limites entre o "interno" e o "externo", entre o país e o mundo.

É sob a perspectiva do interesse nacional que o Brasil busca sua inserção no mundo. Entre os fatores de continuidade que determinam o interesse nacional destaco: o dado geográfico da América do Sul, que é a nossa circunstância diplomática; o positivo e pacífico relacionamento com os nossos muitos vizinhos; a experiência de um "povo novo", fruto da confluência de variadas matrizes e tradições, amalgamada pela unidade da língua portuguesa; o componente latino-americano da nossa identidade cultural; a escala continental que nos dá um papel na tessitura da ordem mundial; a relativa distância dos focos de maior tensão no cenário internacional; o desafio do desenvolvimento e o imperativo do resgate da dívida social, que é o passivo da nossa História. Este conjunto de elementos caracteriza-nos no pluralismo do mundo.

As interdependências e as afinidades, assim como as aspirações em torno de uma ordem mundial regida por uma razão abrangente de humanidade - que pode encontrar expressão no conceito de "globalização solidária" - não eliminam a importância dos estados na dinâmica da vida internacional. Os seres humanos projetam suas expectativas e reivindicações sobre as nações a que pertencem e seu bem-estar está vinculado ao desempenho dos países em que vivem. A legitimação dos governos apoia-se cada vez mais na sua eficácia em atender as

necessidades e anseios dos povos que representam. No mundo contemporâneo os estados e os governos permanecem indispensáveis instâncias públicas de intermediação.

No plano da política externa brasileira, tal intermediação assinala-se por uma conduta que reflete a associação positiva e coerente entre a democracia e a tradição de um internacionalismo de vocação pacífica, valores com os quais me identifico, no melhor espírito da minha Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Como um processo contínuo de diálogo, de pressão e de negociação voltado para a promoção dos interesses nacionais, a diplomacia está em sintonia com a maneira pela qual se constrói a convivência democrática. Assim o determina a Constituição, que estabelece o compromisso do Brasil com a solução pacífica das controvérsias na ordem interna e internacional.

Depois da consolidação jurídica das fronteiras nacionais, que devemos a Rio Branco, o tema forte da política externa do Brasil tem sido o desenvolvimento do país, trabalhado à luz de distintas conjunturas internas e externas, por meio de uma inserção soberana no mundo.

O fim da Guerra Fria e seus desdobramentos trouxeram com a diluição do papel econômico das fronteiras uma efetiva internalização do mundo na vida brasileira. Por esta razão, no século XXI são distintos os meios para tornar operacionais o valor do desenvolvimento e assegurar sua sustentabilidade – econômica, financeira, política, social, ambiental. Hoje a autonomia – objetivo permanente da nossa política exterior – requer participação no mundo.

A diplomacia presidencial constitui, nesse contexto, elemento indispensável da política externa brasileira e lida de maneira criativa, na sua abrangência, com o impacto da "internalização" do mundo na vida brasileira.

Tem a sustentá-la a consolidação da democracia e a importância de uma economia aberta, estabilizada pelo Plano Real e revigorada pelo retorno do crescimento e dos bons indicadores macroeconômicos.

Um dos itens críticos da pauta brasileira é a política de comércio exterior. Por ser um imperativo interno é conseqüentemente uma política do Governo como um todo. Cabe ao Itamaraty dar uma contribuição, dentro de sua área de competência, com vistas a ampliar a participação do Brasil nos mercados internacionais.

O futuro do comércio exterior brasileiro passa pelas negociações multilaterais, regionais e inter-regionais em curso, que ocorrem em um mundo de contrastes econômicos e de insegurança social, como consequência das assimetrias da globalização. Como já observou o Presidente Fernando Henrique, é preciso que o sistema internacional em construção abra espaço para que cada país, sem prejuízo da responsabilidade fiscal e da coerência macroeconômica, alcance níveis adequados de bem-estar, emprego e desenvolvimento social, assim como a integração dos segmentos que permanecem à margem da sociedade organizada.

Tais negociações comerciais, que são de responsabilidade do Itamaraty, vão muito além das simples trocas de concessões tarifárias. No presente, dizem respeito à elaboração de normas internacionais voltadas para a regulamentação de um número crescente de matérias que antes estavam exclusivamente na esfera de competência interna dos Estados.

As normas sanitárias e padrões técnicos; os incentivos governamentais; a defesa comercial e a propriedade intelectual são exemplos concretos da "internalização" do mundo na vida

brasileira -- e na vida de outras nações. Daí a complexidade das negociações na OMC, na ALCA e as que estão contempladas no acordo Mercosul-União Européia.

Lidar com essa complexidade requer uma "diplomacia do concreto". Exige uma avaliação rigorosa do impacto econômico interno de normas jurídicas internacionais e uma informação precisa sobre como as diversas cadeias produtivas são afetadas por alterações na tarifa aduaneira. Em outras palavras, uma "diplomacia do concreto" passa não apenas por uma visão macroeconômica, mas também por um apropriado entendimento da microeconomia.

Em todas as negociações comerciais, a interação com o setor privado é indispensável. É também essencial coordenação fluida e eficaz, com espírito de equipe, entre todos os órgãos de governo. Só assim se gera o necessário entendimento para a definição do interesse nacional.

Cresci e vivi no meio empresarial. Não são para mim conceitos abstratos os obstáculos enfrentados pelos setores produtivos com os entraves burocráticos; as barreiras externas aos nossos produtos e serviços; e as diversas facetas do "custo Brasil", em especial o efeito negativo das distorções na estrutura tributária sobre a competitividade das exportações brasileiras.

Pretendo, nesta linha, estimular a atuação do Comitê Empresarial Permanente. O Ministério está buscando implementar um novo modelo de atuação neste campo, que reflita a evolução das demandas da sociedade e os desafios mundiais.

Vejo a nova CAMEX como uma indispensável instância de coordenação e operação da ação governamental neste âmbito. É uma sinalização inequívoca da prioridade que está sendo conferida pelo Governo à área de comércio exterior.

Darei atenção especial às atividades de promoção comercial. O Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty trabalhará em sintonia com a Agência de Promoção de Exportações – APEX e com todas as áreas do Governo relacionadas com o aumento quantitativo e qualitativo de nossas exportações. Na continuação dessa tarefa, tenho presentes as palavras de Horácio Lafer, Chanceler de Juscelino Kubitschek, em seu discurso de posse: "onde houver um cliente possível para o Brasil, ali estará vigilante o Itamaraty".

A defesa eficaz dos interesses nacionais na OMC, na ALCA e nas negociações com a União Européia exige o fortalecimento do MERCOSUL, um dos maiores êxitos diplomáticos na história de nossa região. A ocasião é favorável. Em 2001, pela primeira vez desde a crise asiática, as economias do Brasil e da Argentina voltarão a crescer ao mesmo tempo.

Ressalto a aliança estratégica com a Argentina como uma das linhas mestras da política exterior do Presidente Fernando Henrique. Constitui um fator decisivo para a evolução do MERCOSUL e fornece um dos dados-chave da equação sul-americana. Estaremos em breve comemorando os dez anos da assinatura do Tratado de Assunção. Queremos marcar essa data dando novo impulso à consolidação e aprofundamento do MERCOSUL. Os problemas devem ser enfrentados com visão de futuro e consciência do alcance histórico da obra que estamos construindo. A agenda de curto prazo do MERCOSUL determina o estabelecimento de área de livre comércio com a Comunidade Andina, que estará sendo negociada ainda neste semestre. Promover a identidade latino-americana é uma orientação permanente da política externa brasileira, estabelecida na Constituição.

As fronteiras de nossa região não são nem devem ser vistas como fronteiras de separação, mas sim como fronteiras de cooperação. Trata-se de fazer a economia de nossa geografia; de criar sinergias e eixos de integração da infra-estrutura; de estabelecer condições de segurança e tranquilidade para enfrentar o desafio comum do desenvolvimento. A recente e inédita Reunião de Presidentes da América do Sul dá enfoque inovador a essas questões.

Se as questões regionais de nosso entorno sul-americano e as grandes negociações comerciais que se avizinham constituem para mim uma primeira ordem de preocupações, são igualmente prioritários outros assuntos de política exterior, que, por sua relevância para a sociedade, integram a agenda da opinião pública.

Meu percurso pessoal está ligado ao tratamento das questões dos direitos humanos, do meio ambiente, do desarmamento, da não-proliferação e eliminação de armas de destruição em massa. Por suas credenciais e por mandato de sua sociedade, o Brasil deseja e deve continuar a ter um papel ativo nas iniciativas e negociações multilaterais relativas a esses temas, que este ano incluem, entre outros tópicos relevantes, mudanças climáticas, biodiversidade e combate ao racismo. Deveremos, igualmente, envidar esforços ainda mais intensos de cooperação internacional para fazer frente às novas ameaças que representam o tráfico de drogas, o crime organizado e a lavagem de dinheiro.

O desenvolvimento de uma atuação mais destacada e participativa em todos esses assim como em outros temas da agenda política internacional, particularmente no âmbito das atividades das Nações Unidas, deve ser condizente com um país do peso específico do Brasil e com nossas responsabilidades na cena internacional.

No campo da assistência e proteção dos direitos do cidadão brasileiro no exterior - vertente essencial de nossa ação externa - o Itamaraty continuará a oferecer seu melhor desempenho para responder às exigências da cidadania.

A diplomacia cultural é elemento necessário para uma presença qualitativa do Brasil no mundo. Sua implementação requer, nas circunstâncias atuais, atividades em parceria com a sociedade. Não deixarei de procurar meios inovadores de incentivar a divulgação da cultura brasileira no exterior, estimulado por minha condição de professor e inspirado pelo alcance do ensinamento de Norberto Bobbio, "a política divide, a cultura une".

Para levar adiante as importantes tarefas que temos à frente, contarei – como tive a felicidade de contar no passado – com a competência, a dedicação e o espírito público de todos os funcionários do Itamaraty. O prestígio internacional e a excelência deste Ministério estão baseados na qualidade dos seus quadros. Tenho conhecimento das necessidades materiais desta Casa e sensibilidade em relação aos problemas atuais da carreira, em especial da motivação de seus integrantes. A essas questões darei atenção e foco, com a preocupação de preservar e aumentar a capacitação do Brasil no trato da agenda diplomática.

Senhoras e senhores,

Em 1992, tive a felicidade de contar com a esclarecida e sólida colaboração do meu amigo Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa na Secretaria-Geral do Ministério. O "equilíbrio de virtudes" que o caracteriza, para tomar emprestada uma formulação de Joaquim Nabuco sobre o Visconde do Rio Branco, foi posto à prova nas experiências subseqüentes que teve na chefia

de importantes embaixadas e no renovado exercício das funções de Secretário-Geral e de Ministro Interino. Reitero minha satisfação com sua aceitação do convite que lhe fiz para permanecer como Secretário-Geral e continuar dando ao Itamaraty a contribuição de sua inteligência e dedicação.

Não é a primeira vez que sucedo ao Ministro Luiz Felipe Lampreia. Isso já acontecera na Missão em Genebra, quando foi nomeado Chanceler pelo Presidente Fernando Henrique. Fomos colegas quando estive à frente do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e naquelas funções sempre tive seu irrestrito apoio. Trabalhamos juntos há muitos anos. Nossas afinidades profissionais se desenvolveram particularmente na área do comércio internacional, de que o Ministro Lampreia é profundo conhecedor. Acompanhei-o em várias reuniões de alto nível e sou testemunha do reconhecimento internacional de suas habilidades negociadoras e da maneira firme com que defende os interesses nacionais. Admiro sua capacidade de perceber com clareza o relevante e a precisão de sua inteligência.

O Ministro Lampreia construiu para o Itamaraty um patrimônio de realizações voltadas para a presença do Brasil em um mundo em mudança. Buscarei preservar e aperfeiçoar esse patrimônio, de acordo com as novas conjunturas.

Em nome de todos, transmito a Lenir e Luiz Felipe a grande admiração pelos muitos anos de trabalho que ambos dedicaram a esta Casa e ao Brasil. Juntamente com Mary e com os muitíssimos amigos que têm nesta Casa, expresso votos de felicidade e certeza de sucesso nos muitos anos de realizações que têm à frente.

Meus amigos,

O convite que recebi para chefiar este Ministério me proporciona uma oportunidade de voltar a dar minha contribuição ao País e ao Governo. O Presidente e a Dra. Ruth são velhos e queridos amigos. Trata-se de uma amizade de décadas que tem sua origem na Universidade de São Paulo, a nossa casa comum, e tem sólidas raízes em afinidades éticas e intelectuais. Acompanho solidariamente desde seu início a atuação pública do Presidente. Sua trajetória e nossa parceria política são para mim motivo de orgulho.

O retorno a esta Casa faz-me sentir, para repetir os versos da canção de Gilberto Gil, "como se ter ido / fosse necessário para voltar". À frente do Itamaraty, mobilizarei todas as minhas energias, conhecimentos e experiência para responder à tarefa que me foi confiada, com o inquebrantável ânimo de servir ao Brasil.

**Anexo 4 – Discurso do Secretário-geral do Itamaraty Osmar Chohfi, em 2002.**

**Senhor Osmar Vladimir Chohfi**  
**Ex-Secretário-Geral das Relações Exteriores**

**Bridgetown, 03/06/2002**

**Palavras de Sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, Secretário-Geral das Relações Exteriores, Chefe da Delegação do Brasil à XXXII Assembléia Geral da OEA - Diálogo dos Chefes de Delegação - Tema 3: A OEA, a Democracia e o Comércio**

Senhora Presidenta,

Nos últimos anos temos acompanhado com grande satisfação o processo de fortalecimento da Organização dos Estados Americanos como principal órgão político de nosso Hemisfério. É, pois, com naturalidade que participamos do debate que hoje mantemos nesta Assembléia Geral envolvendo dois temas da maior relevância na agenda internacional – democracia e comércio – promovido por nossa Organização.

Já tive a oportunidade, esta manhã, de referir-me amplamente, durante este Diálogo dos Chefes de Delegação, à questão da democracia. Quero, portanto, neste momento concentrar minhas observações no tema do comércio.

No mundo atual, países democráticos tendem a ter economias mais abertas. Isso pode ser constatado no nosso Hemisfério nas últimas décadas. Parece claro que a participação crescente do cidadão na vida pública acarreta condições de consumo mais satisfatórias, que em muitos casos podem ser resultado da abertura comercial. No entanto, é preciso ter presente que o cidadão, antes de ser um consumidor, é sobretudo um sujeito de direitos, foco central das ações governamentais.

O Brasil entende que a agenda hemisférica deve atribuir prioridade à redução das desigualdades e à inclusão social. Atualmente, 45 por cento da população da América Latina e do Caribe vive abaixo da linha da pobreza. O futuro de nossas democracias não depende unicamente do fortalecimento de suas instituições. É também necessário criar um ambiente econômico e comercial mais favorável e previsível, resistente às tendências unilaterais, que se opõem à visão democrática da ordem mundial.

Para dinamizar o comércio nas Américas, é necessário impulsionar todos os níveis de negociação comercial: o bilateral, o sub-regional, o regional e o multilateral. Acordos bilaterais devem ser privilegiados, sobretudo quando complementam aspectos não contemplados em atos internacionais mais abrangentes. No que diz respeito ao plano sub-regional, o Mercosul, prioridade da diplomacia brasileira, é claro exemplo de uma iniciativa comercial que se consolidou no processo de democratização política da região e promoveu ampla aproximação e cooperação entre seus sócios.

Os Chefes de Estado e de Governo das Américas, no marco das reuniões de cúpula, propuseram a criação da Área de Livre Comércio das Américas. Para o Brasil, as negociações

da ALCA sempre estiveram inseridas no contexto mais amplo da promoção do livre comércio e do maior acesso de produtos a mercados internacionais, apoiando o processo de desenvolvimento dos países da região. A ALCA deve complementar as negociações multilaterais empreendidas no âmbito da OMC, os esforços de consolidação e aprofundamento do Mercosul e as negociações entre o Mercosul e a União Européia.

O Brasil tem atuado de forma intensa e constante nas negociações da ALCA. O governo brasileiro, ao lado dos parceiros do MERCOSUL, tem participado e apresentado propostas em todas as instâncias negociadoras do processo ALCA. O setor produtivo brasileiro está ciente dos desafios e oportunidades que surgirão com a ALCA e vem se preparando para participar plenamente desse enorme mercado que unirá as Américas do Alasca à Terra do Fogo.

Creemos que chegou o momento de a comunidade interamericana pronunciar-se inequivocamente a favor do livre comércio, livre de subsídios e práticas desleais. A Área de Livre Comércio das Américas deve constituir um compromisso único (single undertaking), com um único conjunto de regras para todos os participantes. Prazos mais flexíveis, entretanto, poderão ser concedidos a países com menor grau de desenvolvimento, entre estes as pequenas economias. Naspalavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso, "Esperamos que se inicie um processo que assegure um livre comércio de mão dupla, com ganhos generalizados e equânimes, revertendo o atual estado das coisas, onde o protecionismo de alguns, sobretudo na área agrícola, continua a prevalecer sobre o interesse de muitos".

A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso a mercados mais dinâmicos; se efetivamente criar regras compartilhadas que corrijam assimetrias; se evitar a distorção protecionista; e se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. Se soubermos constitui-la com esses objetivos em mente, a ALCA podera representar um avanço na promoção do desenvolvimento e da justiça social.



## **Anexo 5 – Textos para a análise de conteúdo da revista britânica *The Economist*.**

### **Anexo 5.1 – primeiro texto da *The Economist***

## **Brazil's football scandals forgotten**

Jul 4th 2002

From The Economist print edition

Brazil's financial crisis, its plunging currency, its unemployment, poverty, violence and corruption were all forgotten on June 30th, when the national football side beat Germany 2-0 to lift the World Cup for an unprecedented fifth time. Also forgotten were the scandals that have dogged Brazilian football in recent years, and the impulse to investigate them. As the victorious players headed home, Ricardo Teixeira, the president of the Brazilian Football Confederation and one of the men accused in the congressional inquiries, repeated a promise to step down next year. But his allies hope the fans will forgive all and let him stay.

AP



## Anexo 5.2 – segundo texto da *The Economist*

### A saga of inequality

## The oddness of Brazil

May 6th 2004

From The Economist print edition

Reuters



### In a country short of heroes, can Lula make a difference?

TO A northern-hemispheric eye something is missing from Brazil's public squares. Where are the monuments to liberators and heroes? São Paulo, the main metropolis, has one for the *bandeirantes*, who subdued the interior and pressed Indians into service as slaves. Tiradentes, an 18th-century rebel against imperial Portugal, is remembered by a holiday, but he was martyred for a movement as aristocratic as the system it was trying to overthrow. Brazil, which in 1822 became independent under the emperor's son and, later, republican through the machinations of the army, has avoided epics of conquest and liberation, the shapers of history elsewhere.

Inequality, rather than identity or independence, is Brazil's central saga. It begins with encounters between Portuguese adventurers and the trusting folk who peopled Brazil before their arrival, becomes more fraught with the arrival of African slaves, sparks brave but doomed rebellions and is still being played out through today's crime, corruption and poverty. Brazil's struggle is mainly with itself. This is what Peter Robb takes up in his evocative "book of omissions" about the "oddest and most thrilling country" in the Americas.

**A Death in Brazil: A Book of Omissions**  
By Peter Robb



Henry Holt; 329 pages;  
\$26. Bloomsbury; £16.99

Buy it at  
[Amazon.com](http://Amazon.com)  
[Amazon.co.uk](http://Amazon.co.uk)

The failure of a knife-wielding homosexual to murder the author in an apartment in Rio de Janeiro is the omission with which he begins his braiding of experience, history and current events. Mr Robb is not one of those travellers who must see and do everything.

Nor is he a journalist determined to bore down to factual bedrock. He is largely content to let Brazil happen to him, which is one of the book's charms. Some of its most revealing passages take place in the Bangüê restaurant, in the coastal city of Recife. Here we discover that a *bangüê* was the litter in which the wives of slave owners had themselves carried about and also the boiling pan in which those slaves rendered sugar-cane juice. Modern-day Brazil's taste for *bacalhau* (salt cod), we learn at the Bangüê, is culinary snobbery: only the rich can afford to eat a fish caught so far from local waters.

Mr Robb's musings rise from the table and wander into the past. They explore Brazil's ambiguous racial history, in which masters not only exploited and brutalised their slaves but routinely impregnated them, populating Brazil's half of the continent. As early as 1591 the Holy Office sent an Inquisitor to report on the sexual escapades of the Portuguese settlers in Bahia, the north-eastern focus of colonisation. He found plenty, between colonists and Tupi Indians, colonists and the first African slaves, between frustrated wives, between men and beasts. "Bahia", Mr Robb writes, "was a riot of polymorphous perversity." The bequest to modern Brazil is a paradox: a culture happily drenched in African origins, a hybrid population and a ruling class that is overwhelmingly white. The middle-class families in Brazil's popular television soaps—called *telenovelas*—were until recently never black. Nor were their servants, an odd omission.

Brazil's elites are still mixing power with pleasure, as Mr Robb shows through his account of the baroque corruption that surrounded Fernando Collor, the first president popularly elected after dictatorship faded in the 1980s. Propelled into office by magnates wary of popular rule and by tv Globo of the all-white *telenovelas*, Mr Collor spent three years presiding over the looting of the country by his sidekick, P.C. Farias. He was impeached in 1992 and Farias was murdered later. The killer, Mr Robb thinks, is still enjoying the impunity customarily conceded to the powerful.

Occasionally, Mr Robb's indignation gets the better of his literary poise and political judgment. He is unfairly dismissive of Brazil's previous president, Fernando Henrique Cardoso. His tone, usually that of an observant and somewhat sensual dilettante, sometimes slips into heavy-handed irony. Yet Mr Robb succeeds in putting the reader in mind of Joaquim Maria Machado de Assis, Brazil's great 19th-century novelist, a mulatto "who was valued above all for the worldly assurance and the relaxed elegance of language that he brought to a Brazilian culture that had seemed locked into a permanent cringe."

For many the 2002 election to the presidency of Luiz Inácio Lula da Silva, who lost to Mr Collor in 1989 and Mr Cardoso in 1994 and 1998, marks a triumphant turn in the historical tide, a chance at last for the victims of Brazil's inequities to set them right. Lula, as he is universally known, was born poor in the north-east, shined shoes on the streets of São Paulo as a child and defied dictators as a union organiser. He has the makings, in other words, of the sort of inward-looking hero that Brazil can produce. Mr Robb is hoping along with the rest of Brazil, but he notices that to win the election Lula had to be stuffed into a suit and a set of orthodox economic policies and looked uncomfortable in both. The pedestals are still unclaimed.

### Anexo 5.3 – terceiro texto da *The Economist*

## Brazil loses a political kingpin

Mar 1st 2001 | SAO PAULO  
From The Economist print edition

DEATH has often robbed Brazil of its political leaders at crucial moments. In 1985, Tancredo Neves, the first civilian president after 21 years of military rule, died before taking office. President Fernando Henrique Cardoso's economic reforms lost momentum after two political fixers, Sergio Motta and Luis Eduardo Magalhaes, died in 1998. Now, as Mr Cardoso struggles to hold his coalition together, he faces losing another vital ally, Mario Covas, the governor of Sao Paulo state, who was gravely ill this week.

Mr Covas played an important role in Brazil's return to democracy and economic stability. Having been kicked out of Congress by the generals, he returned at the dictatorship's end to help write a new constitution and, with Mr Cardoso and others, to create the Social Democrats (PSDB), the most influential party in the present governing coalition. He was its unsuccessful presidential candidate in 1989. Three years later the victor, Fernando Collor, facing roaring inflation, tried to bolster his government by inviting the PSDB to join it, with Mr Cardoso as foreign minister. In rejecting this, Mr Covas saved the party and Mr Cardoso from being dragged down by the corruption that caused Mr Collor's downfall soon after.

When Mr Cardoso became president in 1995 on the back of his inflation-beating plan, Mr Covas, elected governor of Sao Paulo, helped out by restoring the finances of Brazil's biggest state. Although irked at Mr Cardoso's rightward shift, Mr Covas always backed him when difficult reforms needed to be passed. And though Mr Cardoso's ministers sometimes seemed afraid to defend their policies, Mr Covas relished taking on critics: last year, turning 70 and already in poor health, he had a series of public shouting-matches with striking state workers.

Before his health worsened, some allies had wanted him to run again for the presidency next year. More likely, he would have been a kingmaker. His departure from politics is a blow for Tasso Jereissati, the Social Democratic governor of Ceara state, whose candidacy Mr Covas backed. Others in the party support Jose Serra, the health minister. Mr Cardoso now hopes to hold together his party and coalition (he sacked two ministers from the conservative Liberal Front last month for alleged disloyalty), find a candidate around whom they can unite, and push through some more reforms before the election. On all this, he could have done with Mr Covas's support.

## Anexo 5.4 – quarto texto da *The Economist*

### Brazil's foreign policy

#### A giant stirs

Jun 10th 2004 | BRASÍLIA  
From The Economist print edition



#### **Brazil is bidding for big-power status. What sort of power does it want to be?**

IT IS a small force, but of huge symbolic significance. This month, 1,200 Brazilian troops arrived in Haiti, the country's biggest foreign military deployment since the second world war. Brazil is commanding a United Nations peacekeeping force of 6,700 mainly Latin American troops and 1,600 police which is taking over from American and French forces in the Caribbean island. This marks a new departure. Brazil has long been a gentle and introverted giant, content to be a bystander on the world stage. Now that is changing.

Luiz Inácio Lula da Silva, the country's left-leaning president, is carving out a role for Brazil as spokesman for poor countries, most notably by founding the G20 group which lobbies for rich countries to open up farm trade. His government is playing a more active role across South America. And it is seeking a permanent seat on the UN Security Council. "Brazil has begun to flex its muscles as a regional superpower," says Miguel Díaz of the Centre for Strategic and International Studies, a Washington-based think-tank.

If so, it is a paradoxical one. On the one hand, Brazil's fondest wish is to mitigate the United States' dominance of global affairs and thereby to enhance Brazil's influence. The foreign minister, Celso Amorim, calls for "a more balanced world" and justifies the Haiti mission in part as a step towards it. "You can't be a supporter of multilateralism and when it comes to act say it's [too] dangerous," says Mr Amorim.

On the other hand, Brazil's new activism often, though not always, coincides with the interests of the United States. Both countries want democracy and stability in places in

the Americas where these seem fragile. In some of those places, Lula's Brazil has more friends and influence than George Bush's more abrasive United States. The two sometimes back rivals in these countries, but that is one source of Brazil's usefulness.

Take Venezuela, where relations between the populist president, Hugo Chávez, and the United States are tense. Brazil formed a "group of friends" (to which the United States belongs) to encourage a lawful resolution of the confrontation between Mr Chávez and the opposition. The group has had a low profile, often to the point of invisibility. But Mr Amorim is "pretty convinced that we helped create the conditions" for last week's decision by Mr Chávez to submit to a recall referendum (see [article](#)).

In Bolivia, where street demonstrations drove out a pro-American president last year, Brazil is encouraging still-restive radical leaders to play by democratic rules. Lula's own rise, from shoeshine boy to president, has a persuasive effect, Mr Amorim believes. Evo Morales, a leader of the movement that ousted Bolivia's president, calls Lula "a brother." But the United States sees Mr Morales, the leader of the coca workers, as an ally of drug-traffickers.

Brazil was deeply suspicious of Plan Colombia, the American aid programme aimed against guerrillas and drug traffickers. But it has come to fret about the spillover of Colombia's conflicts—guerrillas have clashed with Brazilian troops on the border, and much of the violence in Brazil's cities is now drug-fuelled. So Lula's government has shifted to a policy of closer co-operation with Colombia's president, Álvaro Uribe, the United States's closest ally in Latin America. Brazil is sharing with Colombia's government intelligence from Sivam, its satellite-based monitoring system for the Amazon. It has also offered to host talks between government and guerrillas should these occur.

## Co-operation and friction

Brazil is taking "more responsibility for calming things down in the region, which the United States finds fantastic," says Alfredo Valladão of the Institut d'Etudes Politiques in Paris. That is one reason why Brazil has not been shunned by Mr Bush, despite Lula's opposition to the war in Iraq. But on some issues there is friction.

Brazil refused to allow international inspections of its centrifuges for enriching uranium. A signatory of the Non-Proliferation Treaty, it claims to have impeccable credentials as a custodian of nuclear technology and says it is not obliged to reveal technology that could be swiped by competitors (though there are suspicions that some of this technology may have come from the same black market tapped by Libya, Iran, North Korea and others). But to a United States determined to plug leaks in the international non-proliferation regime that "could be a very sore point," says Peter Hakim of Inter-American Dialogue, a think-tank in Washington. Brazil "never said it would not sign" the protocol mandating inspections, says Mr Amorim—a glimmer of conciliation, perhaps.

Lula did not start Brazil's international activism. In recent years, Brazilian troops have joined UN missions in East Timor and Angola. In 1996 Brazil acted with Argentina and the United States to forestall a coup in Paraguay—a recognition that the defence of democracy in the region should take precedence over a tradition of non-intervention in the affairs of neighbours.

The search for a stable South America has long been an axiom of Brazil's foreign policy, but demographics have given it greater urgency. Brazilians, once described as clinging to the coast like crabs, have scurried westwards and northwards. The building of Brasília, which replaced Rio de Janeiro as the capital in 1960, helped to spark development of the interior, a process accelerated by an agricultural boom in such western states as Mato

Grosso. The Amazon, Brazil is learning, is both a resource and weak spot, vulnerable to guerrillas, drug traffickers and land-grabbers.

For most of its history as an independent country, Brazil saw Argentina as its chief rival and strategic threat. That changed with the formation of Mercosur, an incipient customs union also involving Paraguay and Uruguay. This has allowed Brazil to shift much of its army from its southern border to the north-western jungles near Colombia and Peru.

Brazil's sense of neighbourhood may be widening. Yet, argues Mr Valladão, Brazil has not decided what sort of neighbour to be. At times, it portrays itself as a team player. In theory, it negotiates on trade as a member of Mercosur. But Brazil also sees itself as a "whale", with the heft and appetite to act on its own. Mr Amorim's answer is that, in a world likely to be dominated by blocks, Brazil's best option is to co-operate as much as possible with its neighbours and other developing countries. Whales, he notes, "are gregarious animals."



## Anexo 5.5 – quinta texto da *The Economist*

### GM crops in Brazil

## An amber light for agri-business

Oct 2nd 2003 | SÃO PAULO  
From The Economist print edition

Getty Images



**Brazilian farmers will embrace genetically modified crops, unless European consumers pay them not to**

#### Get article background

JOSÉ ALENCAR, Brazil's vice-president, was feeling sorry for himself last week. His boss, Luiz Inácio Lula da Silva, was abroad, lecturing George Bush at the UN and visiting Fidel Castro in Cuba. That left Mr Alencar as the "poor wretch" with the unpleasant task of signing a decree that for the first time allows the planting of genetically engineered crops in Brazil.

The vice-president was caught between two juggernauts. One is an alliance of activists and politicians who regard biotechnology as a dangerous novelty foisted on Brazil by malign multinational companies. Many are close to President da Silva's Workers' Party, which dominates the government. The other is Brazil's increasingly powerful agri-business lobby, which sees biotech as a competitive tool. The decree—which allows the planting and sale this year of a herbicide-resistant variety of soyabean developed by Monsanto, an American company—is a victory for the planters. It will reverberate from the floor of Brazil's Congress to the shelves of European supermarkets.

In soyabeans, Brazil is a superpower (see chart). Within five years, it could become the world's biggest producer, reckons the United States' Department of Agriculture. Soya products already account for about 5% of Brazil's total exports. It has achieved this despite banning the use of genetically modified (GM) seed. That has set it apart from the United States, where 80% of the soya is GM, and Argentina, where nearly all of it is. The ban was popular not just with Lula's supporters but also with ordinary Brazilians and biotech-wary consumers in Europe.

The waiving of the ban, albeit for only one season, will shock both groups. Lula's traditional supporters are already troubled by his government's orthodox economics. They sense another betrayal. Marilena Lazzarini, head of IDEC, a consumer-advocacy



group, accuses the government of succumbing to “pressure from economic interests”. Europeans, accustomed to eating GM-free food without paying much extra for it, may have to choose between their phobias and their wallets.

Farmers will cheer. In Rio Grande do Sul, a southern state, farmers have long flouted the ban, planting Monsanto seeds smuggled in from neighbouring Argentina. These require less weed killer and tillage. Brazilians get extra savings because they do not pay royalties to Monsanto for the smuggled seed. The clandestine crop already accounts for 10-20% of Brazil's total. Unbanned, Monsanto guesses that its seeds would account for 70% of soyabean production within a decade.

Brazil's treatment of GM crops has bordered on farce. In 1998 its agency for vetting biotechnology approved GM soya. IDEC and others persuaded a court to block the decision. Earlier this year Lula said farmers could sell, just this once, the soya they had harvested. Mr Alencar's decree is another one-off exemption. It applies only to farmers who already have the seed (ie those in Rio Grande do Sul). It, too, is likely to be challenged in court. But the alternative, said the agriculture minister, Roberto Rodrigues, was “civil disobedience”. The decree requires farmers using GM seed to register with the government, but lax enforcement means few will.

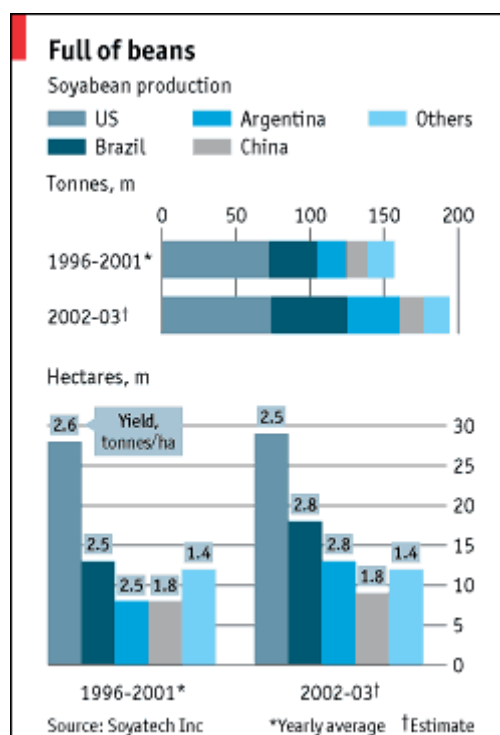
A new law is supposed finally to settle the procedures for approving biotech products. The government has promised to send it to Congress this month, but has already missed deadlines. The pro-biotech Mr Rodrigues, himself a farmer, is tussling with his cautious colleague, Marina Silva, the environment minister, over how tough the procedure should be.

Foes of GM farming think they have an irresistible argument: the world does not want it. So say politicians in Paraná state, Brazil's second-largest soya producer, where the seeds are conventional. The state governor is pushing a local law that would ban GM soya from the state and close its port to GM crops.

Inconveniently for the antis, though, “many Paraná farmers want to produce biotech soya,” says Carlos Augusto Albuquerque of the local farmers' federation. The important thing is to segregate GM from non-GM varieties, which will be easier if Monsanto soya is legal. If the port is closed, biotech farmers will use others.

The reason for Mr Albuquerque's stance can be found in European kitchens. In Britain, where consumers are especially fussy, supermarkets sell pork and chicken raised on non-biotech soya for the same price they once charged for Monsanto-fed meat. They can do so in part because Brazilian farmers, the main source of non-GM soya, are paid little extra for it.

If Brazil shifts largely to biotech soya, non-GM farmers may at last gain the leverage to extract something more than the derisory premium they are accustomed to. For Europeans, that will come on top of the costs of complying with new regulations, which are about to mandate labeling of GM animal feed (though not of the meat itself) and an



expensive paper trail to certify the purity of non-GM ingredients. If supermarkets pass such costs on, consumers' appetite for GM-free food could wane.

Thanks to Mr Alencar's one-year decree, the premium for non-GM soya in Brazil is rising already. The prospect of further gains will tempt Brazil to join the other soya superpowers in allowing the market to determine how much biotech seed to plant. If that happens, it will be Lula, not his vice-president, who takes the heat.

## **Anexo 6 – Textos para a análise de conteúdo do jornal americano *New York Times***

### **Anexo 6.1 – primeiro texto do *New York Times***

Editorial Desk

#### **Brazil's Moment**

(NYT) 419 words

Published: January 24, 2004

A year after assuming Brazil's presidency, Luiz Inácio Lula da Silva, a longtime labor activist, has displaced Vicente Fox of Mexico as the most influential Latin American leader, and he is an increasingly powerful presence on the global stage. The repercussions of Brazil's ascendancy for the Bush administration are clear: better ties with the rest of Latin America now hinge on a closer relationship with Brasília.

Brazil's retaliatory fingerprinting of visitors from the United States in response to new American security measures is an indication of longstanding frictions in the relationship. Despite being the largest country in Latin America, Brazil has usually stood apart from its Spanish-speaking neighbors. And Mr. da Silva's leftist world view is often at odds with that of the Bush administration.

His growing clout reflects a broader shift in the continent's center of political gravity in the last three years. In the absence of robust economic growth, Latin American governments eager to follow Washington's lead on trade and economic policy have been replaced by more populist ones, which are wary of American intentions. From Hugo Chávez of Venezuela to Néstor Kirchner of Argentina, Latin leaders are looking less to Mexico and more to Brazil to provide regional leadership.

Our relations with Brazil, a country little understood by Americans but which sees itself as the United States of South America, have always been complicated. A medium-size industrial power and an agricultural superpower, Brazil does not rely on trade with the United States to the same degree as most Latin American countries. Brasília is more interested in cementing a close-knit South American bloc than in buying into a Washington-dominated hemispheric arrangement.

Brazil led the entire developing world last year in opposing the further liberalization of global trade until and unless the United States and Europe stop giving their farmers subsidies that provide them an unfair advantage on world markets.

Still, Brazil's president is hardly a reckless firebrand. Wall Street applauds his prudent fiscal policies, which helped stave off a potential debt and currency crisis that could have affected all emerging markets. Moreover, President da Silva has acknowledged that it is important for Colombia to defeat its drug-trafficking guerrilla movements.

So long as Washington moves beyond outdated notions that Latin America must march behind us in lock-step unity on every issue, there is reason to believe that a more constructive relationship can be cultivated with Brazil. It's important to try.

## **Anexo 6.2 – segundo texto do *New York Times***

Editorial Desk

### **Good News From Brazil**

(NYT) 535 words

Published: May 29, 2003

The global economy may not be the happiest of stories these days, but it would be a far more tragic one had Brazil suffered a financial implosion in the past year, as many had feared. If Brazil, Latin America's largest nation, had defaulted on its \$250 billion public debt, as neighboring Argentina had done, the consequences would have been catastrophic. The resulting panic would have affected not only Latin America, but all emerging markets.

The fact that this nation of 175 million is no longer on the brink of unleashing a global financial crisis -- and is instead helping to lead an emerging-market recovery -- is a tribute to the sound policies pursued by the five-month-old government of its leftist president, Luiz Inácio Lula da Silva, and to a \$30 billion rescue package the International Monetary Fund made available to Brazil last September. It is that rare success story in which the I.M.F. averts a disaster, as it was meant to do. In this case, the I.M.F. simply issued a vote of confidence in a country whose economic fundamentals were sound. That helped assuage investors' worries about the prospects of a da Silva presidency.

Since taking office in January, President da Silva has pursued policies that have strengthened the nation's financial standing. Brazil's currency and bonds have rallied strongly, easing its debt burden, and rampant inflation is beginning to taper off. The government is also maintaining a budget surplus.

Some of the president's most ardent supporters within his Workers' Party are not thrilled by all this economic orthodoxy, or by what Mr. da Silva himself calls "bitter medicine." The government's tough reform proposals for civil service pensions may cause further friction between the administration and party militants. But the president, a former labor leader, is right in saying he cannot succeed on his ambitious long-term social welfare agenda unless Brazil first gets its economic house in order.

A lot is riding on the outcome of Mr. da Silva's struggle to navigate between short-term reality and his grander aspirations -- not only for Brazil, but also for a growing number of left-of-center Latin leaders who look to him as a role model. Washington also seems to be warming to him. Treasury Secretary John Snow's first foreign trip was to Brazil last month, and it was announced last Thursday that Mr. da Silva would visit the White House next month.

Brazil and the United States, the two most populous nations in the Americas, are negotiating to forge a free trade area in the region by 2005. Success is far from certain. Brazil is a leading critic of indefensible farm subsidies in the United States and in Europe, yet is not keen on fully opening some of its own markets to foreign competition. Both sides need to offer concessions. It will be in Latin America's overall interest for the Bush and da Silva administrations to create a good working relationship as they tackle these difficult issues.

### **Anexo 6.3 – terceiro texto do *New York Times***

Editorial Desk

#### **Brazil's Next President**

(NYT) 387 words

Published: October 30, 2002

Luiz Inácio Lula da Silva became the first leftist ever elected president of Brazil when he won last Sunday's runoff by a wide margin. Since Brazil was governed by a military dictatorship only two decades ago and Mr. da Silva was once an imprisoned dissident, his election is a tribute to the triumphant consolidation of democracy in South America's largest nation.

Pressing financial concerns threaten to overshadow this historical watershed, however. The president-elect, who will assume office in January, is working hard to reassure foreign investors and financial markets that he is not a reckless Marxist firebrand.

Despite Mr. da Silva's relatively moderate tone in his fourth run for the presidency, investors feared the former union leader might repudiate Brazil's foreign debt or seek to reverse President Fernando Henrique Cardoso's economic liberalization. Already this year, the real, Brazil's currency, has lost 30 percent of its value, largely on worries of a da Silva presidency. With the bulk of the nation's public debt pegged to the dollar, reversing the slide is imperative. Otherwise, Brazil could face a painful default along the lines of Argentina, but with more devastating consequences for the global economy.

Mr. da Silva, who will walk a tightrope in seeking to satisfy pent-up demand for social spending at a time of austerity, has softened his old views and pledged to abide by his country's obligations.

Foreign investors and financial institutions must provide the new government with some breathing room and be understanding of Mr. da Silva's political balancing act. It is in everyone's interest for Brazil not just to grow, but to grow into a more just society.

As for the Bush administration, Mr. da Silva's triumph represents a unique opportunity at a time when Latin Americans have been feeling justifiably neglected by Washington. President Bush must engage Brazil in warm, respectful talks on a hemispheric trade agreement, and be more sympathetic to that nation's financial plight. Such a posture could help disappoint those who hope that a resurgence of the left in South America will be accompanied by a resurgent anti-Americanism.

## **Anexo 6.4 – quarto texto do *New York Times***

Editorial Desk

### **A Second Chance for Brazil and the I.M.F.**

By JOSEPH E. STIGLITZ (NYT) 1340 words

Published: August 14, 2002

The world is waiting to see how the market will judge Brazil and whether the International Monetary Fund's rescue package, announced over the weekend, will bring the country back from the brink. It would be foolish to try to predict the movements of a global market that has demonstrated a proclivity for excessive pessimism. Yet those who have looked closely at the numbers and the politics are almost unanimous: there is no reason for Brazil to collapse. The United States has every reason to hope that it doesn't.

In recent years, Brazil has created a vibrant democracy with a strong economy. Differences of opinion exist, but on Brazil's key issues a broad consensus prevails, one that includes all the major contenders in the country's presidential election in October.

There is agreement, for instance, on sound fiscal and monetary policies: no one wants to return to the hyperinflation of earlier decades. Brazil's monetary policy has been managed extraordinarily well by Arminio Fraga, president of the central bank, and the analytic resources of his staff match those of central banks in the highly developed countries.

There is also agreement that, while markets are at the center of a successful economy, there is an important role for the state. For example, Brazil's government managed one of the most successful privatizations of telecommunications; it also pushed for stronger competition and regulatory policies. Unlike the United States, which responded to an electricity crisis by letting market forces (and companies like Enron) handle the matter, Brazil took strong action to handle its own electricity crisis at about the same time. As an American, I looked on with envy.

Brazil may be called an emerging market, but it has first-rate financial, educational and research institutions. In São Paulo, discussions about economics are as sophisticated as in New York. University seminars in Rio are as lively as those in Cambridge, Mass., or Cambridge, England. Brazil produces one of the finest airplanes in the world, so good that competitors in more industrial countries have tried to raise trade barriers against it.

Brazil has one major weakness: a high level of income inequality. Yet even here, and unlike in many other countries, the problem is recognized. There is consensus across partisan lines that income inequality has to be addressed. All agree education is the key, and the progress that has been made is impressive: 10 years ago, 20 percent of Brazil's school-age children were not attending classes; now only 3 percent don't attend. Similarly, landless farmers present a grave economic and social problem, but there is agreement among the left and right about the need for land reform. Already there is a reform program supported by the World Bank, and it will surely continue. Brazil has likewise faced the AIDS epidemic with resolve. What the government has already done puts it in the global forefront; it has gotten drug companies to allow Brazilian firms to manufacture the critical drugs and provide them to the suffering at relatively low prices.

In short, Brazil has carved out a path for itself that is not based on ideology or simplistic

economics. Successfully charting its own course, Brazil has created a broad consensus behind a balanced and democratic market economy.

Critics of the new I.M.F. lending can point to the remarkable record of I.M.F. failures in recent years: Thailand, Indonesia, Korea, Russia, Brazil (1998) and Argentina. Why, they ask, should Brazil in 2002 be any different? There are plenty of reasons. Brazil today, unlike three and a half years ago, has a flexible exchange rate system with an undervalued currency. Argentina had a fixed rate and an overvalued currency. Investors knew it could not be sustained and demanded high interest to compensate: it was only a matter of time before the system cracked. Argentina was able to collect in taxes only 15 percent of gross domestic product; Brazil is able to collect 30 percent of G.D.P. Or consider Russia, which had what Jeffrey Sachs called "the world's worst central bankers." Initiatives by Brazil's central bank to increase openness are a model for central banks throughout the world.

Moreover, unlike in most other I.M.F. packages -- which insisted on contractive monetary and fiscal policies that weakened the economy -- in this instance the I.M.F. insisted only on the continuation of existing policies, aiming at a primary budget surplus of 3.75 percent. It would have been even better if they had set a cyclically adjusted target, which would be more flexible and therefore have enhanced stability and confidence.

If the markets understand the state of affairs in Brazil, interest rates and exchange rates should adjust to reflect that understanding and, with these adjustments, Brazil should have no difficulty meeting its commitments. That being the case, it would be in the interests of all, no matter what their politics, to see the country's debt commitments fulfilled.

Much is at stake: It was widely thought that the failure of the Argentine rescue would be the final nail in the coffin of the big-bailout strategy. Evidently those who thought so were wrong. But a failure in Brazil would certainly cast further doubt on that strategy and further weaken the credibility of the I.M.F. The Financial Times may have put it only slightly too strongly when suggesting that the I.M.F. had "bet the house" on Brazil. Certainly a failure would give greater credence to the arguments of those, including George Soros and me, who believe there are fundamental flaws in the current global financial architecture. In any case, the continuing instability facing emerging markets around the world -- even those with seemingly sound economic policies -- should renew the resolve to understand why the global financial system is operating so poorly.

Within Latin America the effects of a failure in Brazil would be profound. Already there is disillusionment throughout the region with the I.M.F. and the so-called market-oriented reforms of the 80's. The question is repeatedly put: if the top students like Argentina and Brazil can fail, what awaits us? Anxieties are reinforced by the data. The growth of the early 90's appears to have been but a brief interlude between the lost decade of the 80's and the lost half decade of the late 90's, in which per capita incomes have declined. Growth for the decade of the 90's as a whole is only slightly greater than half that of the pre-reform period of the 50's, 60's, and 70's. Even when and where there has been growth, the fruits have disproportionately gone to the rich, with many at the bottom actually worse off. Throughout the region, there is a new sense of insecurity.

There is also a heightened sense of resentment at American hypocrisy: free-trade rhetoric combined with increased trade barriers. This question is related to that of I.M.F. policy, which is formed in large part by the United States. It is difficult to deal with a great power that is

both schoolmaster and truant. At the very least, it encourages cynicism.

But it may be that the United States' recent experience with erecting steel tariffs indirectly shows a way forward. The Bush administration invoked emergency provisions within World Trade Organization rules to allow for temporary protection of some American steel from competitors abroad. Couldn't there be something similar for countries whose economies run into sudden trouble? If larger markets could open themselves temporarily, along the lines of an emergency bilateral free trade agreement, to a country experiencing great difficulties, the cost could be less than that of a traditional bailout and the impact possibly greater.

In the Americas, certainly, something like emergency tariff reduction would be of enormous political and economic benefit to the whole region -- a good-neighbor policy for a new era. And it could help us move away from these battles over international lending and fiscal and monetary policy, battles that have become too frequent and far too costly, for the lender as well as the borrower.



### **Anexo 6.5 – quinto texto do *New York Times***

Editorial Desk

#### **Brazil's Eye on the Amazon**

(NYT) 432 words

Published: August 5, 2002

Last month, Brazil inaugurated a high-tech radar system to keep watch on its two million square miles of Amazon jungle. The American-financed \$1.4 billion Amazon Vigilance System will help catch drug smugglers and detect incursions by Colombia's guerrillas. But it was originally conceived and designed for environmental protection, and can still be a key tool in combating deforestation and illegal mining. The system, however, is only as good as Brazil's willingness to use the information it provides -- and there the record is worrisome.

An average of more than 7,500 square miles of the Amazon go up in smoke every year as ranchers and farmers clear land. The deforestation destroys biodiversity and, by robbing the landscape of its ability to retain water, contributes to drought and erosion.

The new radar system can help. The state of Mato Grosso, for example, requires approval to burn land, and now officials can check that they are burning only the approved land. It would help if this law were in use in every state.

In truth, the problem in much of the Amazon is not that the authorities do not know about illegal deforestation, but that they are indifferent or in league with it. A major battleground today is 600 miles of road through the state of Pará that the government is promising to pave. Entirely predictably, ranchers and big soy farmers are seizing land along the Pará corridor in anticipation that its value will rise. The American group Environmental Defense says that if no measures are taken, the road will result in new deforestation of an area larger than West Virginia.

In addition, at least seven rural union leaders fighting the illegal seizures of land in Pará have been murdered in the last year. One prominent leader of a regional coalition, Ademir Alfeu Federicci, was shot last August. Local police called his killing part of an ordinary robbery, a theory so preposterous that prosecutors handed them back the case. But the lack of progress since has signaled the government's indifference to these crimes, and last month another union leader, Bartolomeu Morais da Silva, was tortured and murdered. The new system could be a major step forward for environmental protection, but the eye on the Amazon will be of limited use if Brazil's authorities continue to watch illegal behavior -- and blink.

## **Anexo 7 – Textos para a análise de conteúdo do jornal francês *Le Monde***

### **Anexo 7.1 – primeiro texto do *Le Monde***

## **Le Japon, le Brésil, l'Inde et l'Allemagne veulent siéger au Conseil de sécurité de l'ONU**

Article paru dans l'édition du 24.09.04

### **Les quatre pays ont officiellement formulé mardi leur candidature à un siège permanent**

Pourquoi intervenir en Haïti et pas au Darfour ? Pourquoi pousser Jean-Bertrand Aristide vers la sortie mais ménager le gouvernement soudanais ? Si le groupe d'experts de haut niveau qui planche sur la réforme de l'ONU cherchait un cas d'école pour le chapitre des interventions « humanitaires » internationales, il pourrait choisir le Soudan. Un nouvel exemple de l'absence de critères d'action qui voit le Conseil de sécurité se déterminer au gré des rapports de force et du désordre international. « Il faut que la réforme redonne un code international qui nous permette d'agir », souhaite un fonctionnaire de l'organisation.

En marge de l'assemblée générale, les grandes manoeuvres ont commencé autour de la réforme. Le groupe d'experts - 16 personnalités internationales, dont le Français Robert Badinter - nommé par le secrétaire général après la crise irakienne est actuellement réuni à New York pour entendre l'avis des chefs d'Etat et ministres présents (dont Michel Barnier, jeudi 23 septembre). Il doit rendre début décembre un rapport sur la refonte du système de sécurité collective mis en place après la seconde guerre mondiale.

### **« SEMI-PERMANENTS »**

Outre les critères d'intervention humanitaire, il est censé donner un avis sur l'action préventive collective (la doctrine Bush de légitime défense « préemptive », mais dans un cadre de décision multilatéral), sur la modernisation des organes de l'ONU, et sur l'insoluble question de l'élargissement du Conseil, dont le nombre de membres n'a pas changé depuis 1963, alors que l'organisation est passée de 51 membres à sa création à 191 membres aujourd'hui.

Le panel a travaillé jusqu'à présent dans le secret, mais a consulté des centaines de chercheurs, d'universitaires, de diplomates... Selon les éléments qui ont filtré de ses premières conclusions, il a écarté l'idée d'une modification de la Charte sur la question de la légitime défense (l'article 51), mais s'oriente vers une formule où il proposerait une interprétation modernisée de cet article qui prendrait en compte la nécessité de répondre aux « nouvelles menaces » avant qu'elles ne soient mises à exécution. Cela répondrait en partie aux inquiétudes développées par l'administration Bush et dans une certaine mesure par Londres. « La force peut être requise lorsqu'il s'agit de cas graves de faillite d'un Etat permettant au terrorisme de se développer », a estimé le secrétaire d'Etat britannique Bill Rammell devant les experts.

Sur la question de l'élargissement du Conseil de sécurité, le panel a mis sur la table une proposition nouvelle, qui aboutirait à créer un nouveau groupe de six membres, des « semi-permanents », venant s'ajouter aux dix non permanents, élus tous les deux ans, et aux cinq permanents, qui ont un droit de veto. Ces semi-permanents seraient désignés dans leurs régions et siègeraient pour cinq ans. Cette proposition a le mérite d'avoir renouvelé un débat bloqué depuis plus de dix ans sur la question du

choix des pays, mais elle a suscité des réactions négatives de la part des principaux candidats à un siège permanent.

Mardi, le Japon, le Brésil, l'Allemagne et l'Inde ont tenu une rencontre au sommet à New York pour faire officiellement acte de candidature à un siège de membre permanent. « Le Conseil de sécurité doit refléter les réalités de la communauté internationale du XXI<sup>e</sup> siècle, indique le communiqué commun publié à l'issue de la rencontre entre Junichiro Koizumi, Joschka Fischer, Manmohan Singh et Luiz Inacio Lula da Silva. Il doit être représentatif, légitime et efficace. » Les quatre pays ont indiqué « partager la même reconnaissance de la légitimité » de leurs candidatures respectives. L'Afrique, ajoutent-ils, doit aussi avoir un siège permanent. Jusqu'à présent, aucun pays africain n'a fait officiellement acte de candidature. L'Egypte, le Nigeria et l'Afrique du Sud sont des prétendants possibles. L'Union africaine cherche un accord sur la désignation d'un candidat.

Les quatre candidats rejettent bien évidemment la formule des « semi-permanents ». Le Japon est « hostile à la création de toute catégorie nouvelle », a indiqué le porte-parole du premier ministre. Le Japon a fait de l'entrée au Conseil une priorité diplomatique. L'an dernier, il a prévenu ses partenaires qu'il réviserait sa contribution à l'occasion de la renégociation des quotes-parts de chacun en 2006. Le Japon paie actuellement plus que les quatre permanents non américains réunis. Il entend ramener à 15 % sa contribution, au lieu de 19,5 % actuellement (la France paie 7,3 %, le Royaume-Uni 7,4 %, la Russie, 1,3 %, et la Chine, 2,5 %). La contribution japonaise « est, je le crois, hautement appréciée par la communauté internationale », a souligné mardi M. Koizumi.

A la tribune, le premier ministre a demandé aussi que soit rayée de la Charte la clause dite de « l'Etat ennemi » (article 53). Ce terme « s'applique à tout Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un des quelconques signataires de la Charte », indique le texte de 1945.

**Corine Lesnes**

## Anexo 7.2 – segundo texto do *Le Monde*

### DIPLOMATIE

#### De l'OMC à l'ONU, le Sud se bat pour un nouvel ordre mondial

Article paru dans l'édition du 27.09.03

**Brésil, Inde et Afrique du Sud ont présenté aux Nations unies une initiative commune pour réformer les institutions multilatérales. Dans la foulée de la conférence de Cancun, les grands pays en développement veulent, par de nouvelles alliances, redéfinir les règles du jeu**

A CANCUN, lors de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, les pays du Sud rassemblés en une alliance du G21 s'étaient opposés aux Etats-Unis et à l'Europe. A l'ONU, un nouveau groupe, LE G3, constitué par le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, a demandé, jeudi 25 septembre, une réforme des Nations unies et des institutions multilatérales. Dans un entretien au Monde, le ministre brésilien des relations extérieures estime qu'« il faut renforcer l'OMC », mais sur d'autres bases, et « réformer le Conseil de sécurité » en l'élargissant aux grands pays en développement. Ces pays demandent UNE MEILLEURE REPRÉSENTATION dans ces institutions et de nouvelles règles dans le système international. Ils appuient les propositions de réforme de l'ONU faites par son secrétaire général, Kofi Annan.

Il y avait eu la « troisième voie » de Bill Clinton et Tony Blair. Il y a maintenant le « triangle » de Lula, le G3 du président brésilien : Inde-Brésil-Afrique du Sud. Une « alliance très intéressante », dit-on à l'ONU. « Un triangle très puissant », commente-t-on au programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Dans la foulée de la conférence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancun, les trois pays ont poursuivi leur offensive à l'Assemblée générale des Nations unies, qui s'est ouverte mardi à New York, portant leurs revendications au-delà du champ des négociations commerciales.

A la tribune, chacun a plaidé pour la réforme du Conseil de sécurité, ayant constaté « l'incapacité extraordinaire des Cinq [membres permanents] à tomber d'accord sur une action concernant l'Irak malgré un accord total sur les objectifs de base », comme l'a dit jeudi le premier ministre indien, Atal Bihari Vajpayee, dans son discours. En marge du débat général, les trois pays ont tenu un sommet, d'où il est ressorti qu'ils allaient continuer à « promouvoir une réforme du commerce agricole » dans les instances internationales, mais aussi encourager celle de l'ONU, afin de faire avancer leurs propres candidatures. Leur « commission trilatérale IBSA », selon l'intitulé officiel, compte aussi oeuvrer à la « défense des droits de l'homme » et du « droit au développement », indique le communiqué conjoint publié jeudi 25 septembre.

### UN DISCOURS DIFFÉRENT

A l'ONU, on prend l'initiative au sérieux. « La coalition de Cancun n'a manifestement pas l'intention de s'arrêter aux subventions commerciales, analyse William Orne, du PNUD. Elle souhaite des réformes plus substantielles du système. » Il y a déjà à l'ONU des

rassemblements qui représentent le Sud, comme le Groupe des 77 (qui compte plus d'une centaine de pays). « A l'époque des affrontements Ouest-Est, il était facile de rejeter leurs revendications concernant la Banque mondiale ou le Conseil de sécurité, poursuit-il. Ici, c'est plus difficile. Voilà trois démocraties, qui ont aussi des économies de marché. Et elles critiquent des institutions qu'elles estiment non démocratiques. »

A l'ONU, les membres du Triangle n'ont pas paru obsédés par les Etats-Unis. Dans une institution plongée depuis des mois dans un débat franco-américain quasi irrationnel sur l'Irak, l'irruption d'un discours différent a fait l'effet d'un bol d'air. « Ce n'est pas une initiative antiaméricaine, commente cet expert onusien. Ils ont des contentieux avec une variété de pays. Avec le Japon, qui a l'une des agricultures les plus fermées du monde, sur le riz. Avec la France, etc. »

Le Brésil a pris la tête du mouvement, mais, selon un diplomate, l'activisme est bien antérieur à l'arrivée du président Luiz Inacio Lula da Silva, le pays ayant commencé à bâtir une réelle expertise de ce type de négociations lors des travaux préliminaires à la conclusion du traité de libre-échange de l'Amérique du Nord, l'Aléna. « Le Mexique a laissé faire, dit un expert. D'abord parce qu'il s'était plutôt aligné sur les Etats-Unis. Ensuite, il était trop occupé par sa transition politique interne. » Le Brésil a aussi développé ses relations avec l'Afrique du Sud par le biais du Mozambique, pays lusophone, avec lequel Brasilia a apporté une assistance technique. « A Cancun, le discours du Brésil n'a pas été idéologique mais plutôt pragmatique, affirme cet expert d'une équipe représentée à l'OMC. Ils étaient très bien documentés sur toutes les questions et ils ont fourni une aide technique aux petits pays, comme le Burkina Faso. » Le prochain rendez-vous du G3 est fixé à mars 2004 en Inde.

P/ Corine Lesnes

### Anexo 7.3 – terceiro texto do *Le Monde*

## L'AUTRE AMÉRIQUE LULA

### Voyage au pays de Luiz Inacio da Silva

Article paru dans l'édition du 12.09.03

**Lula est né au coeur du Brésil profond. Enfant d'une famille nombreuse, il a vendu des cigarettes à la sauvette. Ouvrier métallo, syndicaliste, dirigeant du Parti des travailleurs, il est aujourd'hui président de la République. Portrait d'un espoir**

Lula vient de la lune. Plus exactement de Caetes, une bourgade du Nordeste. Un panneau aux lettres mal peintes indique que « le président de la République est né là », au bord d'un chemin qui ne mène nulle part. La terre est grise, presque blanche, incandescente. Des broussailles côtoient des cratères de sécheresse, des cactus, quelques eucalyptus, des palmiers. Le sol ne ressemble à rien, il faut admettre que c'est de la terre. La brise rafraîchit le plateau d'où l'on aperçoit les montagnes. Les lézards courent. Un rapace vole dans le ciel.

Dans sa minuscule maison envahie par les mouches, Antonio, 54 ans, écoute de la musique avant de partir au champ. Il lui manque quelques dents, son pantalon est déchiré. Sur les murs, des reproductions de quatre saints et un poster de Lula qui respire la bonhomie. Une bouteille de whisky est astiquée comme un objet de décoration à côté d'un bouquet de fleurs en plastique. Il faut prier Dieu pour faire venir la pluie. Le problème, c'est qu'elle ne tombe jamais.

Antonio n'est pas peu fier d'avoir pris le car pour Brasilia, en janvier dernier, pour assister à la cérémonie d'investiture de son cousin. « Bien sûr, il n'a pas pu me recevoir. Je ne lui en veux pas. »

Comment lui en vouloir ? Lula est lui-même venu à Caetes depuis son élection. Le cortège officiel a déboulé dans un nuage de poussière. Antonio a reçu son cousin : « Il était très chaleureux, à l'aise, il se sentait chez lui. » La maison natale de Lula est une ruine dévorée par les buissons. Lula a regardé son terroir, un spectacle de désolation.

Ici, on s'acharne à faire pousser des plants rachitiques de maïs, de manioc et de haricots noirs. 80 % sèchent sur place. Un camion citerne vient apporter de l'eau tous les quinze jours, voire tous les mois. Pour se laver, faire la vaisselle ou la lessive, on doit chercher l'eau dans un puits à quelques kilomètres. La récolte sert tout juste à nourrir Antonio, sa femme et leurs huit enfants qui travaillent au champ.

L'homme gagne quelques dizaines de reals en préparant de la farine de manioc. Il n'a pas voulu s'inscrire au programme gouvernemental « Faim zéro » qui prévoit une allocation de 50 reals mensuels (15 euros) aux plus démunis. « Ma femme est inscrite sur une liste, mais elle n'a pas encore touché l'argent. » 50 reals de plus ou de moins, Antonio ne voit pas la différence. « Ça change peut-être la vie de ceux qui n'ont absolument rien. Mais c'est trop peu pour que les gens mangent à leur faim. »

Luiza, sa voisine, fidèle supportrice de Lula, attend, sceptique : « Faim zéro, tu parles ! Pour l'instant on ne voit que le zéro... » Antonio, lui, croit en son projet de création d'une association de paysans pour obtenir un tracteur communautaire. « Nous voulons que ce soit le gouvernement qui nous le paye. Je peux avoir de l'influence. » Antonio se considère comme un riche par rapport au passé. « Dans les années 1950, on était nettement plus misérables. »

A Caetes, Lula comptait douze frères et sœurs. Quatre sont morts de malnutrition. En 1952, sa mère décide d'embarquer ses enfants à bord d'un pau de arara, l'un de ces camions à l'intérieur desquels on a aménagé deux bancs latéraux pour les passagers. Direction: Santos, le grand port à quarante kilomètres de Sao Paulo. Le voyage dure trois jours, trois nuits. Pas question de bouger, de dormir.

A l'arrivée, la famille découvre que le père, parti quelques années plus tôt, a refait sa vie avec une autre femme. Il lui fera quatorze enfants. A l'âge de sept ans, Lula se retrouve dans la rue à vendre des cigarettes, des bonbons à la sauvette. Aujourd'hui, à la sortie de Caetes, surgissent toujours d'autres paus de arara. Le Sud n'est pas l'eldorado, mais on espère un peu. Quelques miettes, de l'eau, un petit travail au noir.

Plus tard, Lula s'est installé à Sao Bernardo, la ville de banlieue la plus éloignée de Sao Paulo, la plus industrielle aussi. Les grands constructeurs automobiles y ont implanté leurs chaînes de montage. Les usines s'imbriquent autour d'autoroutes sur lesquelles circulent frénétiquement des centaines de milliers de voitures. Bruit, pollution, bouchons de circulation, immeubles en construction: ça ne s'arrête jamais dans la troisième agglomération du monde.

La résidence principale de Lula se niche dans un immeuble d'une douzaine d'étages, près d'une école évangélique. La vue donne sur des maisons, un McDonald's, une favela. Le café Chez Rosa est toujours là. Machines à sous clandestines, joueurs de cartes derrière un paravent, musique facile. Un ancien métallo de la Ford raconte ses grèves d'antan.

Rosa, une Brésilienne d'origine japonaise, avait l'habitude de voir Lula arriver à 10 heures. Elle lui faisait un croque-monsieur, il regardait le journal des sports. Le soir, il revenait boire de la pinga, l'alcool blanc national et discutait politique sans discontinuer avec ses amis syndicalistes. Le ton était grave sous la dictature. Après celle-ci, il était plus à l'aise. « Il m'a dit un jour: je veux devenir président de la République. Je croyais que c'était une blague, un rêve. »

Au siège du syndicat des métallurgistes, Januario, un militant noir qui vibre à l'idée d'une union internationale des travailleurs, sort de sa cachette l'un des rares exemplaires du livre d'histoire de son organisation. On le voit souvent aux côtés de Lula. C'était les années 1970, celles de la dictature où, avec une croissance annuelle de 14 %, le Brésil n'a jamais connu une aussi grande concentration des richesses. Les ouvriers s'allongeaient en masse dans les locaux syndicaux avant d'être évacués par la police militaire, se réunissaient dans les églises, faisaient des sit-in. Un jour, 5 000 personnes se sont retrouvées dans un stade. La police avait coupé la sono, déménagé la tribune. Lula, seul, les cheveux en bataille, parlait, perché sur une table. Il prononçait cinq phrases et les ouvriers placés devant lui les répétaient à ceux de derrière en disant: « Passez ! Passez ! ». Les oreilles se tendaient. Le stade résonnait de « Passez ! Passez ! » et finissait par crouler sous les applaudissements.

C'était l'époque où on cachait les tracts dans ses chaussures et sous sa braguette car il y avait des fouilles policières à l'entrée de l'usine. On les distribuait dans les toilettes. Januario se regarde dans les photos jaunies. Il avait vingt ans, des traits harmonieux, une énorme boule de cheveux, déjà la gaieté, une belle ressemblance avec Jimi Hendrix.

Aujourd'hui, c'est la grève chez Volkswagen, dont l'usine de 14 000 employés est la plus importante de l'Amérique latine. A Sao Bernardo, les investissements industriels ont été énormes dans les années 1990 mais les usines souffrent de surproduction. Chez le constructeur allemand, on est passé de 1 100 voitures à 700 par jour. Pour garantir l'emploi, on a adopté les 34 heures hebdomadaires.

Un projet est à l'étude en partenariat avec les pouvoirs publics pour créer une usine qui embaucherait les excédents de main-d'oeuvre. La direction a adressé quatre mille lettres à des salariés pour les affecter dans cette usine qui n'existe pas. Les lettres ont été massivement renvoyées à la direction. Chaque jour, un débrayage surprise a lieu dans un secteur de production.

Mario dos Santos Barbosa, président du syndicat chez Volkswagen, a été à bonne école avec Lula. Les deux hommes se connaissent depuis les années 1970. Lula, le tourneur, devenu président du syndicat, était toujours insatisfait. Bien sûr, c'était un excellent négociateur, champion pour décrocher des augmentations de salaire en pleine période d'inflation. Sans complexe, il tutoyait certains patrons car il ne voyait pas pourquoi il ne serait pas sur un même pied d'égalité. C'était un homme de conseils. Certains chefs d'entreprise n'hésitaient pas à l'appeler pour lui demander un avis.

« Sa préoccupation n'était pas seulement de tenir un discours pour la classe ouvrière mais pour l'ensemble du Brésil, insiste Mario dos Santos Barbosa. Il ne fallait pas isoler les ouvriers du reste de la société, des exclus, des sans-terre, des classes moyennes. Il voulait plus de justice, plus de démocratie. » L'homme de Caetes, l'enfant du morceau de lune du Nordeste, se méfiait des corporatismes. Le syndicalisme de base avait ses limites. Il fallait faire entrer le peuple, les ouvriers, les analphabètes au Parlement. Lui, le non-communiste, fonde le Parti des travailleurs en rassemblant l'extrême gauche, les syndicalistes et les chrétiens de gauche des communautés catholiques de base.

Depuis, il aime se ressourcer dans le bâtiment syndical des années 1970, garder le contact avec les ouvriers, retrouver son ancien bureau, puiser de l'énergie avec les companheiros. Ses gardes du corps perdent la tête, Lula se promène comme chez lui, embrasse tout le monde, emprunte les couloirs secrets aménagés autrefois pour déjouer la police des généraux.

Avec sa peau de métisse et ses yeux vert pâle, Luiza Maria de Farias, dite la « tante du café », est une belle femme, malgré un corps qui a engendré 18 enfants. Lula est son dix-neuvième fils, « un fils adoptif ». Il l'appelle de temps en temps, il insiste mais Luiza refuse. « Pas question de prendre un avion pour Brasilia payé par l'argent du peuple. J'irai quand j'aurai réussi à mettre des sous de côté. Lula a la confiance des Brésiliens parce qu'il est honnête. Il ne faut pas qu'il la perde. »

Luiza a été pendant trente ans la cuisinière du syndicat. « Le jour où Lula est sorti de prison, il est venu dans ma cantine et il m'a appelée : Tante, faites-moi un café. C'est le meilleur café que j'ai fait de ma vie. Dès ce jour-là, j'étais comme une mère, j'aimais le



sentir près de moi, le caresser, m'occuper de lui. » Lula a emmené Luiza sur toutes les routes du Brésil lors de la fondation, puis de la consolidation du Parti des travailleurs. « J'avais une voiture avec la vaisselle et la nourriture. On n'avait pas d'argent. Tout le monde contribuait. Chacun devait faire la vaisselle. Lula ne voulait pas. Je la faisais pour lui. »

Le soir, c'était la fête. « Moi je dansais sur la samba. Lula aimait. Il me disait : tu danses comme une fille de 15 ans, ne change jamais. » Elle est désolée de ne pas avoir fait d'études. « Aujourd'hui j'aurais pu être sa secrétaire, être toujours à ses côtés, lui donner des conseils. » Elle se balade dans les couloirs du syndicat. Parfois elle s'exclame : « Eh ! C'est moi qui suis ministre ! »

A Brasilia, c'est l'effervescence. Jamais les bâtiments officiels de l'architecte Oscar Niemeyer n'ont connu autant de nouveaux visages, suinté autant d'espoir, de déception, de colère, de réalisme, de sentiment de trahison, et de joie, et d'urgence. Les nouveaux venus ont de l'allure, un passé révolutionnaire romantique allié à une conversion à l'économie de marché redistributrice de richesses.

Tenez, Marina da Silva, ancienne et douce passionaria des saigneurs d'hévéa, la femme de ménage d'Amazonie devenue universitaire et syndicaliste, contaminée par le mercure des orpailleurs, souffle le soir dans son bureau de ministre de l'environnement en regardant les photographies de Chico Mendes, dirigeant syndical assassiné par des propriétaires terriens. « C'était mon ami, mon père, mon frère. » Tenez, José Dirceu, le leader des révoltes étudiantes des années 1970, qui, sous la menace d'un assassinat politique, s'est soumis à deux opérations de chirurgie esthétique, l'une pour modifier son visage, l'autre pour le retrouver, autrefois réfugié à Cuba, aujourd'hui ministre de la maison civile, sorte de numéro deux du pouvoir, poste hautement politique (on le surnomme le premier ministre). Il garde la tête froide, son agenda minuté au quart d'heure, mais ne peut s'empêcher de lâcher : « Nous ne jouons pas nos carrières, nous jouons nos vies. Pendant quarante ans, nous avons vécu intensément pour arriver au pouvoir. »

Et José Genoino ! Président national du Parti des travailleurs, il fait la « une » des journaux qui rappellent son passé de militant torturé lorsqu'il fut guérillero maoïste dans la forêt. « J'avais 24 ans. Aujourd'hui je ne fais pas de politique en regardant le passé. » Il n'est plus révolutionnaire, le Parti des travailleurs n'est plus révolutionnaire. « Nous voulons une transformation de la société sans rupture. »

Lula, lui, ne cache pas son plaisir d'occuper le palais présidentiel. Une Indienne, en jupe blanche, un bâton de bois à la main, attend dans le hall présidentiel pour être reçue par un conseiller. Le garçon de l'ascenseur particulier de Lula n'est pas si révérencieux quand il assure qu'en trente ans de carrière il n'a jamais vu un président travailler autant. Le week-end, Lula joue au football avec ses ministres, organise des barbecues, va au cinéma. Cela ne l'empêche pas de donner de sérieux coups de semonce après le cafouillage et les retards dans la mise en place du programme « Faim zéro ».

Sa politique économique a consisté à rassurer les marchés et les institutions financières en poursuivant le remboursement de la dette et en maîtrisant l'inflation. Le Brésil doit à tout prix conserver sa crédibilité, attirer les investisseurs étrangers, renouer avec une croissance à 5 % afin de créer des emplois. Lula est obsédé par la crainte de ne pas tenir ses promesses. Neuf mois, c'est tôt pour juger. L'attente est énorme. Son anti-modèle, c'est Lech Walesa.

Au Parlement, les députés du Parti des travailleurs sont terrorisés. Ils transpirent, ils tremblent, ils pensent à leurs électeurs. Mais leur chef de groupe, Nelson Pellegrino, n'est pas du genre à rigoler. C'est le vote pour la réforme des retraites des fonctionnaires ou l'exclusion du parti.

Seuls trois d'entre eux (trotskistes) ont choisi la scission. Les autres ont accepté de voter le passage de l'âge de la retraite de 55 à 60 ans. Les fonctionnaires touchaient l'intégralité de leur dernier salaire sans avoir à cotiser durant leur carrière. Ils devront désormais verser une cotisation à hauteur de 11 %. Sont exemptés ceux qui touchent moins de 2 400 reals (733 euros).

La réforme met fin à des situations aberrantes : le salaire des magistrats pouvait dépasser les 12 000 euros avec en prime de très longues vacances. Surtout la nouvelle loi va permettre aux quarante millions de Brésiliens sans retraite... d'en avoir une.

Cela grince tout de même. Le Parti des travailleurs est traditionnellement bien implanté dans la fonction publique. Des universitaires grognent, crient à la trahison. Les magistrats menacent de faire grève. Pour la première fois depuis la création de Brasilia, des manifestants ont envahi le Parlement. Lula et ses compagnons ont vite calmé les esprits : « Arrêtez les corporatismes, pensez à l'autre Brésil ! »

José Dirceu en est conscient, le temps est très court pour le gouvernement. « Nous changeons nos habits tout en marchant, on se casse facilement la figure. » Le Brésil, c'est toujours le futur, aime-t-il souligner, « c'est même plus qu'une nation, c'est une civilisation tropicale ». Installer un socle de croissance pour vingt ans, une crédibilité économique tout en favorisant « l'inclusion » - le mot est à la mode - des millions de Brésiliens au bord de la route.

Relancer les programmes d'investissements publics, l'aide à l'agriculture familiale, négocier constamment des accords avec les grandes entreprises, donner du micro-crédit, abaisser les taux tout en sachant que le pays est victime de la dette, du protectionnisme et d'un monde en crise. La cheville politique du gouvernement est réaliste : « Ce défi ne peut être réalisé que par la politique. Dans le monde d'aujourd'hui, c'est une hérésie. Mais le monde a toujours fait des progrès grâce à l'hérésie. Nous sommes comme dans une voiture de formule 1 avant la course. »

La secrétaire particulière de Lula, Clara Ant, dit seulement que le président du Brésil « mûrit comme un démocrate viscéral ». Elle ajoute : « Il vit sans peur en sachant qu'il court des risques. C'est de loin l'homme qui connaît le mieux le Brésil. On s'amuse à dire : Lula ne va pas dans un endroit, il y revient. »

Dans la favela Sao Remo, près de l'université de Sao Paulo, Anderson, 25 ans, sirote une bière tout en expliquant le code de bonne conduite pour rester en vie ici : « Avoir beaucoup de respect vis-à-vis de chacun. Contrôler la façon dont on parle, se rappeler à qui on parle. Rentrer le plus tôt le soir, c'est le mieux. Surtout ne pas raconter ce qu'on a vu, colporter les histoires, ça non, sinon tu meurs tôt. » Il n'a pas voté aux dernières élections. Au chômage depuis quatre mois, il ne croit pas au nouveau gouvernement : « Je n'attends rien. Si, « Faim zéro », ça a l'air bien mais ce n'est peut-être qu'une promesse. »

A Caetes comme à Sao Bernardo, on se refuse à croire que Lula peut oublier même s'il n'est plus l'orateur messianique d'autrefois. Maintenant, il est aux affaires. Il doit garder les pieds sur terre, cette terre blanche et poussiéreuse, celle de la faim, de la soif, de l'exil, celle qui se gorge de vent sec, de soleil et d'un certain désespoir, cette terre qui ferait tellement croire qu'on est sur une autre planète.

P/ Dominique Le Guilledoux

#### **Anexo 7.4 – quarto texto do *Le Monde***

### **Brésil : Ronaldo prêt à servir Lula dans sa croisade contre la faim**

Article paru dans l'édition du 26.11.02

Propagandiste des nobles causes à temps perdu, le footballeur vedette Ronaldo se dit prêt à servir - « dans la mesure du possible, afin de rendre plus digne la vie de nombreux Brésiliens » - le président élu de son pays, Luiz Inacio da Silva, dit « Lula », dans sa croisade contre la faim, priorité proclamée de son prochain gouvernement.

Dès le lendemain de sa victoire, le 28 octobre, le chef historique du Parti des travailleurs, lui-même issu d'une famille hantée par la malnutrition, avait en effet annoncé un plan de lutte contre la faim. Ambassadeur de l'ONU dans le cadre de son programme de lutte contre la pauvreté, icône publicitaire de multiples opérations humanitaires, la superstar du Real Madrid et de la Seleçao quintuple championne du monde de football a salué, dans un message enthousiaste, la création, annoncée par le futur président du Brésil (son investiture est attendue début janvier), d'un secrétariat de l'urgence sociale chargé du combat contre la faim.

Selon son attaché de presse, le joueur a déjà proposé, au titre de première contribution, l'utilisation gratuite de son image dans les campagnes officielles qui seront menées à cet effet. « Nous avons besoin de retrouver le sens de la solidarité », a apprécié Lula.

La « mission » qu'il s'est assignée d'éradiquer le fléau de la disette, en quatre ans de mandat, ne concerne pas moins de 46 millions de miséreux, soit un Brésilien sur quatre. La question de son financement se pose avec d'autant plus d'acuité que le successeur de Fernando Henrique Cardoso s'est engagé à maintenir l'austérité budgétaire draconienne négociée par l'équipe économique sortante avec le Fonds monétaire international (FMI).

Coordinateur du projet « Faim zéro », destiné à inspirer l'initiative gouvernementale dans ce domaine, l'économiste José Graziano ausculte minutieusement, depuis quelques jours, le projet de budget 2003 qui doit être bientôt soumis au vote du Congrès. « Quand un président élu, a-t-il récemment déclaré, annonce que sa priorité numéro un est le combat contre la faim, il peut manquer de l'argent pour d'autres choses mais pas pour cela. »

A ce propos, José Tubino a indiqué que la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), dont il est le représentant au Brésil, était disposée à servir d'intermédiaire avec les organismes multilatéraux (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement) susceptibles d'y contribuer à fonds perdus.

**JEAN-JACQUES SEVILLA**

## **Anexo 7.5 – quinto texto do *Le Monde***

### **Des milliers de manifestants au Brésil pour crier qu'un « autre monde est possible »**

Article paru dans l'édition du 27.01.01

Les habitants de Porto Alegre ne sont pas habitués à une telle effervescence. A cette époque de l'année, la ville se vide et chacun part pour ses congés d'été. Mais cette fois-ci, tout le monde semble avoir dérogé à ses habitudes afin d'être présent au premier Forum mondial social, dont le coup d'envoi a été donné, jeudi 25 janvier, à la PUC, l'université catholique. « La mobilisation dépasse déjà toutes nos espérances. Nous attendions 2 500 participants. Ils seront plus de 10 000, et plus d'un millier de journalistes ont fait le déplacement », explique Oded Grajew, de CIVES, une association d'entrepreneurs éthiques et membre du comité organisateur, tout comme Attac (Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens).

Le choix de Porto Alegre s'est imposé grâce au « budget participatif », qui offre à la population la possibilité d'influer, à travers des représentants élus, sur la ventilation des investissements sociaux de la mairie. Le Parti des travailleurs (PT), localement dominé par un courant trotskiste, monopolise depuis douze ans, et pour le quatrième mandat consécutif, la gestion de la municipalité.

Cette affluence inattendue explique les problèmes d'organisation et le sentiment d'improvisation qui régnait encore à quelques heures de l'ouverture officielle. Malgré les efforts déployés par la ville et par l'Etat du Rio Grande do sul pour soulager les organisateurs du Forum de toute la logistique. Ce soutien officiel des autorités locales a d'ailleurs provoqué les critiques du président brésilien, Fernando Henrique Cardoso. Celui-ci a ironisé sur ses participants qui « imaginent que le monde va faire un pas en arrière ». Chiffres à l'appui, le gouverneur de l'Etat, Olivio Dutra, lui a rétorqué que s'il avait investi 970 000 reals (3,7 millions de francs) dans l'organisation du forum, l'événement devrait rapporter à la ville plus de 7 millions (26 millions de francs)...

#### **AU SON DES TAMBOURS**

Cette journée d'inauguration a débuté, au son des tambours, par un rassemblement en début d'après-midi, sur le campus de l'université, de tous les représentants des mouvements de la société civile, organisations non gouvernementales, syndicats, et personnalités reconnues pour leur engagement politique ou social, telles que l'ancien président algérien Ahmed Ben Bella, le leader du Timor-Oriental, José Ramos Horta, prix Nobel de la paix en 1996 et l'ex-footballeur Rai, ancien du Paris-Saint-Germain, qui vient de créer une fondation réservée aux enfants issus de familles déshéritées. « Nous avons voulu que soit représentée ici toute la diversité des sociétés. Ce ne sera pas comme à Davos, un forum de personnalités pour l'essentiel porte-parole de leurs actionnaires », a souligné Oded Grajew.

Au total quelques cent vingt pays seront présents. Ensuite une marche est prévue dans le centre ville. Le cortège doit partir de la mairie pour se rendre à l'amphithéâtre du « coucher du soleil » près de la rivière Guaíba, où une grande fête populaire clôturera la journée. Le parcours de la manifestation a fait l'objet de rudes négociations avec le Mouvement des

sans-terres (MST). Ceux-ci avaient demandé que le cortège passe devant deux banques étrangères et un Mac Donald. Les organisateurs, inquiets de possibles dérapages, ont refusé. « Ce sera une marche pacifique, dont l'objectif est de montrer que nous ne sommes pas une réalité ésotérique, mais un rassemblement engagé dans la définition d'une alternative à la mondialisation libérale. Nous condamnons toute action provocatrice », a prévenu Chico Witacker, de la Conférence épiscopale du Brésil.

Le Forum de Porto Alegre se veut avant tout un espace de dialogue et de propositions. Pendant cinq jours, les militants plancheront sur les conséquences de la mondialisation. Le matin sous forme de séances plénières avec l'intervention d'experts reconnus dans leur domaine et l'après-midi dans le cadre d'ateliers réunissant les différentes ONG. Plus de 400 ateliers sont prévus. Quatre thèmes principaux devraient structurer les débats : la question de l'accès aux richesses et de sa répartition, comment assurer un développement durable de la planète, comment la société civile peut-elle renforcer sa capacité d'influence et enfin comment préserver la démocratie et le rôle des Etats face à la mondialisation.

### UNE NOUVELLE ÉTAPE

Personne ne prétend ici repartir avec un programme de gouvernement mondial. Porto Alegre est le début d'un processus, une nouvelle étape dans l'affirmation d'une société civile internationale hostile aux excès du libéralisme. Mais qui est consciente du chemin qui lui reste à parcourir pour dépasser ses divisions internes et formuler un projet suffisamment convaincant pour ne plus douter qu'« un autre monde est possible » selon leur slogan. « En plusieurs occasions, à Seattle, Washington, Prague et Nice, les mouvements populaires ont dit "non" au FMI (Fonds monétaire international), à l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et à la Banque mondiale. Nous allons maintenant adopter une attitude active, élaborer des propositions, des alternatives au néolibéralisme », a déclaré Bernard Cassen, président d'Attac (Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide au citoyen) et un des principaux initiateurs du Forum.

**LAURENCE CAMEL ET JEAN-JACQUES SEVILLA**