



DIPLOMACIA PÚBLICA E
IMAGEM DO BRASIL NO
SÉCULO XXI

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Paulo Elias Martins de Moraes
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Carlos Luís Duarte Villanova

DIPLOMACIA PÚBLICA E
IMAGEM DO BRASIL NO
SÉCULO XXI



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2017

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2017

V717 Villanova, Carlos Luís Duarte.
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI/ Carlos Luís Duarte Villanova. -
Brasília : FUNAG, 2017.

357 p. - (Curso de Altos Estudos)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LX Curso de Altos Estudos do
Instituto Rio Branco, em 2010.

ISBN 978-85-7631-684-8

1. Diplomacia. 2. Globalização da economia. 3. Diplomacia - Estados Unidos. 4. Diplomacia -
China. 5. Diplomacia - Canadá. 6. Diplomacia - Noruega. 7. Diplomacia - Brasil. 8. Brasil. Presidente
(2003-2011 : Lula). I. Título. II. Série.

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Apresentação

Este trabalho é da mais alta relevância no contexto atual da diplomacia no Brasil e no mundo, porque raramente no passado a atividade sofreu tão sérios riscos como agora.

Em nosso país, depois de 16 anos de progressos com a utilização profícua da diplomacia presidencial por parte de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o país amargou anos de desprestígio quase absoluto a que o Itamaraty foi relegado na administração de Dilma Rousseff, e ainda sofre as consequências do desastroso estado econômico a que foi relegado.

No mundo, a surpreendente vitória de Donald Trump na eleição americana de 2016 e seu comportamento errático nos primeiros meses no poder, mas com um constante desprezo explícito pelo Departamento de Estado, que por sinal é reciprocado pela maioria de seus funcionários, deixa os americanos e os cidadãos de quase todos os outros países com fundados receios de que os caminhos da negociação diplomática poderão ser substituídos pelo da força bruta na resolução de graves impasses da geopolítica internacional.

O texto de Carlos Luís Duarte Villanova, originalmente uma tese para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, tem todos os méritos de um bom produto acadêmico. Seu tema principal é a diplomacia

pública. Ele faz uma boa revisão da literatura disponível sobre o assunto com referências aos principais teóricos que trataram do tema.

Não é detalhista, mas é bom que não o tenha sido porque, tanto para o seu objetivo inicial no CAE quanto agora, quando se dirige a um público mais amplo na forma de livro, esta obra não deveria ser simplesmente teórica para poder ser mais útil, como de fato o é.

Mas talvez pudesse ter sido dado um pouco mais de espaço às condições em que Edmund A. Gullion refundou o conceito de diplomacia pública em 1965 para aproximá-la do jornalismo em detrimento das relações públicas. Esse movimento foi, a meu ver, fundamental para dar credibilidade ao conceito de diplomacia pública.

As diferenças entre jornalismo e relações públicas são evidentes e as consequências da opção por uma dessas atividades pela diplomacia também são claras. O jornalismo busca a verdade por meio de apuração tecnicamente embasada de fatos comprováveis, privilegia a diversidade de enfoques e opiniões. As relações públicas se aproximam muito da propaganda, em que só uma visão, sem compromisso necessário com a realidade, é divulgada de forma em geral enviesada.

Essa distinção é particularmente importante devido ao fato de que alguns esforços de comunicação feitos recentemente por governos, inclusive no contexto sul-americano, tendem a se inclinar mais para as relações públicas e até para a propaganda, em detrimento do jornalismo e em oposição ao que preconizava Gullion.

No capítulo 2, é pormenorizada, justificadamente, a discussão sobre como a diplomacia pública se viu afetada pela revolução das comunicações, que ocorreu por coincidência no mesmo período histórico do fim da Guerra Fria, o que impôs aos diplomatas do mundo o duplo esforço de ter de lidar com situações inteiramente novas, tanto do ponto de vista geopolítico quanto do ponto de vista da tecnologia da informação.

O autor trata bem do “impacto das mídias” nesse segundo capítulo e de seus efeitos sobre os esforços de diplomacia pública. Mas

talvez pudesse ter acrescentado algum elemento, ainda que breve, de espírito crítico em relação à “subversão” das relações dos públicos com a informação e em relação ao redimensionamento da “relação de poder no jogo da produção e divulgação de informações, pois, por meio das mídias sociais”. Alguma menção a autores que relativizam um pouco o poder das mídias sociais, como Evgeny Morozov, entre outros, poderia ter dado mais equilíbrio à discussão desse assunto.

São muito interessantes e oportunos o relato e a discussão da diplomacia pública de outras nações antes de concentrar-se no caso específico do Brasil. Os estudos comparativos são em geral muito produtivos, e este é o caso aqui também.

Evidentemente, qualquer trabalho teria de limitar o número de países que serviriam de contraponto ao Brasil. Quatro casos, como aqui se faz, parecem ser suficientes. Provavelmente os Estados Unidos teriam quase obrigatoriamente de constar do grupo devido à sua óbvia importância na geopolítica do período estudado, por ter sido constantemente utilizado como referência pela nossa diplomacia, por ter sido onde grande parte da discussão conceitual de diplomacia pública ocorreu e onde trabalharam alguns dos mais importantes autores a respeito desse assunto.

O capítulo sobre os EUA está muito bem elaborado, faz bom uso da excelente contribuição teórica de Joseph Nye, talvez a mais relevante existente na bibliografia internacional sobre a questão do *soft power*. Mas parece-me que poderia ter sido mais detalhado o fato de que no governo de George W. Bush a diplomacia pública americana tornou-se cativa das práticas das relações públicas, especialmente durante o período em que Karen Hughes foi a subsecretária de estado para diplomacia pública.

À época, essa opção pelo caminho das relações públicas, quase de mera propaganda, foi muito criticada por muitos. Diante do que Donald Trump tem feito e prometido fazer, talvez venhamos todos a sentir saudades de Hughes.

A escolha de China, Canadá e Noruega como as outras três nações para servirem de pontos de comparação com o Brasil também pode ser plenamente justificada. A China é a segunda maior economia do mundo, vista por alguns como um dos polos de uma possível nova bipolaridade global, parceira do Brasil no BRICS, principal destino de nossas exportações, cada vez mais prioritária entre as nossas relações bilaterais. Canadá e Noruega são casos reconhecidamente exemplares de bem-sucedidas estratégias de diplomacia pública, e este é um dos fatores que os levam a colocar-se entre as sociedades mais admiradas do mundo.

Na introdução, o autor afirma: “Canadá e Noruega têm em comum a opção estratégica por uma diplomacia focada em ‘nichos’. Com perfis semelhantes, os dois países são reconhecidos por concentrarem boa parte de seus recursos em programas de promoção da paz pelo mundo”. O Brasil desfruta merecidamente de reputação positiva como nação historicamente comprometida com a construção e manutenção da paz, e muito pode usufruir do conhecimento mais profundo do que fazem Canadá e Noruega.

Também na introdução, é mencionado que o Canadá desenvolveu iniciativas de diplomacia pública inovadoras, em especial na área digital e na do diálogo com ONGs, o que é significativo para o Brasil, caso o país queira focar sua diplomacia pública nesses mecanismos.

O mesmo em relação à Noruega, classificada como “superpotência humanitária” com “diplomacia pública baseada em relação horizontal e dialógica, de longa tradição, com instituições da sociedade civil organizada, que permite o desenvolvimento de colaboração dinâmica em projetos de promoção da paz”.

O capítulo sobre Canadá e Noruega traz muitas informações de grande interesse e com potencial de grande utilidade para a formulação da diplomacia pública brasileira. O Canadá tem explorado mais do que nunca sua experiência de diplomacia pública desde que Justin Trudeau

se elegeu primeiro-ministro, e quem se interessa pelo assunto deve ficar cada vez mais atento a ele.

Trudeau, como seu pai, Pierre, que foi um uma espécie de precursor dos esforços de que este livro trata, é um mestre na utilização dos recursos das novas mídias e da imagem positiva de *soft power* de seu país e de sua própria personalidade. Transformou-se num astro internacional e tem tirado bom proveito para o Canadá das características de sua personalidade.

O capítulo sobre a China também é muito importante e está excelentemente construído. Ele ganha ainda mais atualidade com a aparente disposição dos chineses de aproveitarem o eventual vácuo a ser deixado pelos EUA caso Trump realmente cumpra o que promete em relação ao México e à América Latina. O interesse da China em ter presença cada vez mais forte e influente no subcontinente é claro, inclusive especificamente no Brasil, onde seus investimentos têm sido pesados em áreas estratégicas, como a energia.

Os capítulos 6 e 7 são igualmente bem estruturados e documentados. Mas creio que ao tratar do Brasil, o trabalho também deveria ter focado os mesmos componentes da diplomacia pública utilizados para examinar o caso das outras nações: escuta, *advocacy*, diplomacia cultural, diplomacia de intercâmbio e difusão internacional.

Quando o livro trata do Brasil, o modelo usado para os outros países é deixado de lado e oferece uma descrição histórica de fatos públicos e internos do Itamaraty que ajudam a construir formulação da diplomacia pública brasileira, mas teria sido interessante aplicar ao nosso caso a mesma formatação utilizada para os demais.

A dualidade entre relações públicas ou jornalismo como modo prioritário de informar a diplomacia pública poderia ser aplicada ao caso do Brasil. O capítulo 7 relata a contratação da Fleishman Hillard via sua parceira brasileira, a CDN, para cuidar da comunicação sobre Brasil no exterior. Isso claramente mostrou a opção do Brasil de seguir as relações públicas, em vez do jornalismo. Com a agravante, como mencionado

pelo autor da “dificuldade, explicitada pelo processo licitatório, de concatenar a ação de uma agência nacional, com amplo reconhecimento dentro do Brasil, com a de outra, estrangeira, de expressiva penetração internacional, mas pouca experiência com os códigos e lógicas da administração pública brasileira”.

Um importante instrumento de diplomacia pública do Brasil em Washington tem sido o BIC (atualmente sigla de Brazil Industries Coalition, mas originalmente, em 2000, de Brazil Information Center), criado com grande apoio da Embaixada do Brasil para transmitir informações sobre o país a formadores de opinião e tomadores de decisão na capital dos EUA. O BIC, parece-me, foi um esforço de grande intensidade e tem obtido resultados, inclusive na área de *advocacy*, que deveriam ser mais bem avaliados.

Embora não tenha tido apoio material nem formal do governo brasileiro, o Brazil Institute do Woodrow Wilson Center, em Washington, talvez merecesse ter tido pelo menos uma menção no trabalho. Aliás, a diplomacia pública de agentes não governamentais é com frequência de grande eficácia, e neste aspecto, o Brasil, em especial em sua relação bilateral com os EUA, tem diversos exemplos a mostrar.

O capítulo 8 é provavelmente o mais interessante e útil para o futuro, com as lições dos exemplos de cada um dos quatro países analisados que podem servir para a diplomacia pública brasileira.

O texto deste trabalho é escorreito, está bem articulado, passa longe do pedantismo acadêmico, mas situa-se muito acima do coloquialismo jornalístico vulgar. É de leitura fácil e agradável, o que de modo algum impede a apreensão de conceitos e informações relevantes.

Com respeito a uma das funções que julgo serem essenciais a uma obra como essa, creio que ela será valiosa para os diplomatas que, no futuro, se defrontarem com tarefas que incluam as atividades de diplomacia pública.

Ela cumpre totalmente seu objetivo de “colaborar para o desenvolvimento de uma diplomacia pública baseada na institucionalização de políticas e iniciativas integradas no governo brasileiro”. Mas, como

argumenta corretamente o autor, “somente quando elas passarem a fazer parte de uma sólida estrutura de planejamento estratégico integrado, o país terá a seu dispor ferramentas que façam jus ao peso específico do seu *soft power*”.

Tal esforço é mais necessário e urgente do que nunca porque o Brasil perdeu muito de seu prestígio acumulado nos 16 anos de FHC e Lula. Como registrou o jornal “O Estado de S. Paulo” em sua edição de 8 de dezembro de 2016, “um estudo realizado pela consultoria GfK apontou que o Brasil sofreu a maior queda no ranking internacional de marcas, caindo da 20ª posição para a 23ª, entre 50 países avaliados, na virada de 2015 para 2016. Com o resultado, a marca Brasil chegou a ser superada até mesmo pela Rússia, país em clara tensão com o Ocidente e ainda sofrendo com embargos internacionais diante da crise ucraniana”.

Ou, como mostrou a “Folha de S. Paulo” em 28 de fevereiro de 2017, “no ano passado, 81% das reportagens publicadas em 14 veículos internacionais sobre o Brasil foram negativas, mostra estudo da consultoria Imagem Corporativa. Em 2009, quando começou o levantamento, 80% foram positivas”.

A realização da Olimpíada em 2016, um dos megaeventos que o presidente Lula tanto se empenhou em trazer para o país, com todas as complicações provocadas por zika, poluição das águas da baía de Guanabara, falhas de organização e segurança, provocou uma verdadeira catástrofe de relações públicas, piorada ainda mais pela tragédia de Mariana, pela instabilidade no ano de *impeachment* de Rousseff e pelas rebeliões em presídios e manifestações de rua no início de 2017.

É um desafio enorme para a diplomacia pública, que só poderá ser superado com dedicação, recursos e inteligência. Pelo menos para o terceiro desses itens, este livro contribui significativamente.

*Carlos Eduardo Lins da Silva*¹

¹ Carlos Eduardo Lins da Silva é livre-docente e doutor em Comunicação pela USP e mestre pela Michigan State University. Foi correspondente da Folha de S. Paulo em Washington.



Esclarecimentos

O texto apresentado neste livro foi aprovado no LX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (MRE), salvo pequenas correções gramaticais e de digitação e ajustes mínimos do texto. O projeto havia sido originalmente apresentado ao IRBr, em março de 2010, com o título *A Construção da Imagem do Brasil no Século XXI: um estudo da diplomacia pública do governo Lula*. Em janeiro de 2015, quando o trabalho foi concluído, o resultado distanciava-se da proposta original, pois, entre o esboço do projeto e a sua conclusão, eu havia dedicado considerável energia à pesquisa da diplomacia pública. Além disso, após cinco anos na Secretaria de Imprensa da Presidência da República, licenciei-me do Itamaraty e, de 2011 a 2013, atuei como diretor de Comunicação do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Se, em 2010, ambicionava relatar a experiência de comunicação do governo Lula, em 2015, decidi analisar o caminho para a institucionalização de processos de diplomacia pública.

Agradeço à Fundação Alexandre de Gusmão, pela decisão de publicar o texto aprovado no Curso de Altos Estudos, na forma de livro. Agradeço também à banca do

LX CAE, embaixadores Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Luiz Augusto Saint-Brisson de Araujo Castro e Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho, que sugeriram a publicação do texto e me proporcionaram uma discussão muito rica, durante a defesa oral do trabalho. Quero também agradecer ao embaixador Tovar da Silva Nunes e ao professor Carlos Eduardo Lins da Silva, respectivamente os relatores diplomático e acadêmico do meu trabalho. Devo a eles a generosidade dos comentários, sempre instigantes.

Este trabalho só foi possível graças a muita ajuda. Joel Souza Pinto Sampaio poupou o leitor do texto final de inúmeros exageros estilísticos e incongruências factuais. Mario Helio Gomes ajudou a trazer para a argumentação do trabalho um viés acadêmico. Telma Regina Pavarino Costa corrigiu e comentou todo o texto. Maria Gurgel Garcia Villanova coligiu a bibliografia, leu e releu todas as versões, ajudando a tornar menos aretoso o exercício.

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas	21
Introdução	27
1. Diplomacia pública no século XX	35
1.1. Diplomacia aberta.....	35
1.2. Entreguerras: propaganda e relações públicas	39
1.3. Guerra Fria: diplomacia pública de contenção	41
1.4. Depois da Guerra Fria, a encruzilhada	47
2. Nova diplomacia pública?	51
2.1. Definições.....	51
2.2. Por que uma nova diplomacia pública?.....	53
2.2.1. A globalização e a nova diplomacia pública ..	53
2.2.2. O impacto das mídias	55
2.2.3. O novo contexto geopolítico	58
2.2.4. <i>Soft power</i>	60
2.3. Os componentes da nova diplomacia pública	62

2.3.1. Escuta	63
2.3.2. <i>Advocacy</i>	64
2.3.3. Diplomacia cultural.....	66
2.3.4. Diplomacia de intercâmbio	67
2.3.5. Difusão internacional	68
2.4. Considerações sobre a nova diplomacia pública.....	71
3. A diplomacia pública nos EUA	75
3.1. Punho de veludo em luva de aço	75
3.2. Nova diplomacia pública nos EUA	80
3.3. Uma diplomacia institucionalizada e accountable .	84
3.4. Componentes da diplomacia pública dos EUA	85
3.4.1. Escuta	85
3.4.2. <i>Advocacy</i>	85
3.4.3. Diplomacia cultural.....	86
3.4.4. Diplomacia de intercâmbio	87
3.4.5. Difusão internacional	88
3.5. Limites da diplomacia pública dos EUA.....	89
4. A diplomacia pública na China.....	93
4.1. Contexto.....	93
4.2. Das portas abertas ao surgimento pacífico	94
4.3. Metas da diplomacia pública na China	98
4.4. Passivos	101
4.5. Ativos.....	102
4.6. Componentes da diplomacia pública da China	104
4.6.1. Escuta	104
4.6.2. <i>Advocacy</i>	105

4.6.3. Diplomacia cultural.....	107
4.6.4. Diplomacia de intercâmbio	108
4.6.5. Difusão internacional	110
4.7. Limites da diplomacia pública na China.....	111

5. A diplomacia pública de países médios:

Canadá e Noruega.....	113
5.1. Contexto.....	113
5.2. A diplomacia pública no Canadá	115
5.2.1. Diplomacia de nicho canadense	116
5.2.2. Diplomacia digital.....	119
5.2.3. Plano de diplomacia Pública.....	124
5.3. Componentes da diplomacia pública do Canadá..	125
5.3.1. Escuta	125
5.3.2. <i>Advocacy</i>	126
5.3.3. Diplomacia cultural.....	127
5.3.4. Diplomacia de intercâmbio	128
5.3.5. Difusão internacional	130
5.4. Limites da diplomacia pública do Canadá	132
5.5. A diplomacia pública na Noruega	133
5.5.1. A construção de um modelo	134
5.5.2. Superpotência humanitária	140
5.6. Componentes da diplomacia pública da Noruega	144
5.6.1. Escuta	144
5.6.2. <i>Advocacy</i>	144
5.6.3. Diplomacia cultural.....	146
5.6.4. Diplomacia de intercâmbio	147
5.6.5. Difusão internacional	149

5.7. Limites da diplomacia pública da Noruega.....	149
6. A diplomacia pública no Brasil:	
antecedentes históricos.....	153
6.1. Direitos humanos como catalizador	153
6.2. Diplomacia presidencial	169
7. A diplomacia pública no governo Lula	175
7.1. Contexto.....	175
7.2. A diplomacia pública da Presidência da República	178
7.2.1. Aprendizado	179
7.2.2. Novo governo, nova comunicação	191
7.2.3. Plano de comunicação integrada.....	198
7.2.4. Agência de comunicação	200
7.2.5. Ações de <i>advocacy</i>	203
7.2.6. Etanol: desafio de diplomacia pública.....	204
7.2.7. <i>Annus mirabilis</i>	208
7.2.8. COP 15 e maturidade da Secom Internacional	221
7.2.9. Declaração de Teerã	224
7.2.10. Diplomacia digital.....	226
7.3. A diplomacia pública no Itamaraty	230
7.3.1. Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG)	230
7.3.2. Departamento Cultural	232
7.4. TV Brasil e difusão internacional.....	238
7.4.1. Televisão pública no Brasil	238
7.4.2. Difusão internacional	240

8. Lições que interessam ao Brasil	243
8.1. Lições do exemplo estadunidense: institucionalização e <i>accountability</i>	243
8.1.1. Plano de diplomacia pública integrada	244
8.1.2. Missão, visão e valores.....	248
8.1.3. Escuta	249
8.1.4. <i>Advocacy</i>	251
8.1.5. Diplomacia cultural e de intercâmbio	253
8.2. Lições do exemplo chinês: o valor do entorno	254
8.2.1. O entorno brasileiro	256
8.2.2. Colaboração para o desenvolvimento internacional	260
8.2.3. Esporte e diplomacia pública.....	263
8.2.4. <i>Soft power</i> , diplomacia pública e centro de poder.....	265
8.3. Lições do exemplo canadense: colaboração e diplomacia digital.....	266
8.3.1. Padrão digital	266
8.3.2. Tecnologia da Informação	269
8.3.3. Colaboração.....	271
8.4. Lições do exemplo norueguês: diálogo e colaboração.....	272
8.4.1. Colaboração pela paz	272
8.4.2. Diálogos sobre Política Externa	274
Conclusão	279
Referências	285
Anexo	325

Anexo 1 - Pesquisas de opinião: a atitude em relação ao Brasil.....	327
1.1. BBCWS/PIPA/Globescan	327
1.1.1. 2008.....	328
1.1.2. 2009.....	330
1.1.3. 2010.....	334
1.1.4. 2011.....	337
1.2. O que dizem as pesquisas	341

Lista de siglas e abreviaturas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ACE – Associação dos Correspondentes Estrangeiros
ACS – Assessoria de Comunicação Social
AERPEX – Assessoria Especial de Relações Públicas no Exterior da Secom
AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AIG – Assessoria de Imprensa do Gabinete
ANCINE – Agência Nacional do Cinema
ApexBrasil – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APO – Autoridade Pública Olímpica
ASA – Cúpula América do Sul-África
ASEAN – Association of Southeast Asian Nations
ASPA – Cúpula dos Países da América do Sul e Países Árabes

BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China (grupo de coordenação nas discussões sobre mudança de clima)

BBC – British Broadcasting Corporation

BBCWS – British Broadcasting Corporation World Service

BBG – Broadcasting Board of Governors

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

CAE – Curso de Altos Estudos

CAOPA – Comissão de Aperfeiçoamento da Organização das Práticas Administrativas

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBC – Canadian Broadcasting Corporations

CBS – Columbia Broadcasting System

CCTV9 – Televisão Central Chinesa, canal 9

CFR – Council on Foreign Relations

CGCE – Coordenação-Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva

CGDI – Coordenação-Geral de Informação e Divulgação

CIA – Central Intelligence Agency

CIIS – Canadian International Information

CNN – Cable News Network

COB – Comitê Olímpico Brasileiro

COBRADI – Cooperação para o Desenvolvimento Internacional

COI – Comitê Olímpico Internacional

COP 15 – Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas

CPAFFC – Associação do Povo Chinês para a Amizade com Países Estrangeiros
CSIS – Center for Strategic and International Studies
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DAC – Divisão de Assuntos Consulares
DAV – Divisão de Promoção do Audiovisual
DC – Departamento Cultural
DCD – Departamento de Comunicações e Documentação
DFAIT – Department of Foreign Affairs, Trade and Development (Canadá)
DI – Difusão Internacional
DIP – Departamento de Informação e Propaganda
DIVULG – Coordenação de Divulgação
DODC – Divisão de Operações de Difusão Cultural
DP – Diplomacia Pública
DPDC – Divisão de Programas de Difusão Cultural
DPLP – Divisão de Promoção da Língua Portuguesa
EBC – Empresa Brasil de Comunicação
EBU – European Broadcasting Union
ECAD – Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
EUA – Estados Unidos da América
FAC – Foreign Affairs Canada
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCCC – Foreign Correspondents’ Club of China
FCO – Foreign and Commonwealth Office
FIFA – Federação Internacional de Futebol Associado
FMI – Fundo Monetário Internacional

GAO – Government Accountability Office (EUA)
GT – Grupo de Trabalho
IBAS – Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IBB – International Broadcasting Bureau
ICBL – Campanha Internacional pelo Banimento de Minas Terrestres
ICRC – Comitê Internacional da Cruz Vermelha (sigla em inglês)
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRA – Associação Internacional de Relações Públicas
IQEM – Índice de Qualidade e Exposição na Mídia
IRBr – Instituto Rio Branco
ISEN – Instituto do Serviço Exterior da Nação da Argentina
LEA – Liga dos Estados Árabes
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC – Ministério da Educação
MFA – Ministry of Foreign Affairs (Noruega)
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NBC – National Broadcasting Company
NDSG – Núcleo de Divulgação da Secretaria-Geral
NORAD – Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
NORD – Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento
NWI – Newsworld International (Canada)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho da ONU

OLP – Organização par a Libertação da Palestina

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Open Source Center (EUA)

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBS – Public Broadcasting Service

PCC – Partido Comunista Chinês

PDC – Programa de Difusão Cultural

PDP – Public Diplomacy Program (Canada)

PDRB – Programa de Divulgação da Realidade Brasileira

PFO – Programa Formadores de Opinião

PIB – Produto Interno Bruto

PIPA – Program on International Policy Attitude

PR – Public Relations ou Relações Públicas

RCI – Radio Canada International

SARS – Severe Acute Respiratory Syndrome

SAV – Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura

SCIO – State Council Information Office (People’s Republic of China)

SECOM – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores

SEZ – Zonas Econômicas Especiais

SICOM – Sistema de Comunicação de Governo do Poder

Executivo Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – United States Agency for International
Development

USIA – United States Information Agency

USIS – United States Information Service

VOA – Voice of America

Introdução

O Brasil chegou ao século XXI em situação particularmente favorável à projeção internacional da sua imagem. Após dois decênios conturbados por regime de exceção, o Plano Real, implementado no governo Itamar Franco (1992-1994), trouxe políticas de estabilização econômica que se somaram ao processo de redemocratização. A partir da segunda metade dos anos de 1990, os brasileiros passaram a contar com êxitos políticos e econômicos consolidados pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que começavam a delinear a percepção de um país promissor. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, trouxe a perspectiva de avanços em nova dimensão do desenvolvimento nacional: a ênfase na redução das desigualdades sociais. O sucesso dos programas sociais, a estabilidade política e a manutenção da lógica das políticas macroeconômicas que haviam adicionado equilíbrio às contas do Brasil proporcionaram ao governo Lula (2003-2010) excelente oportunidade para reposicionar a imagem do país no exterior.

A partir de iniciativas de estruturação da diplomacia pública do Itamaraty, nos anos de 1990, e de estudos de casos internacionais, este trabalho propõe-se a analisar os processos de formulação da comunicação na Presidência da República, durante a gestão do presidente

Lula. O objetivo da análise é colaborar para o desenvolvimento de uma diplomacia pública² (DP) baseada na institucionalização³ de políticas e iniciativas integradas no governo brasileiro. A lógica da argumentação que se desenvolve parte do princípio de que, embora sempre se possam encontrar referências as mais remotas a políticas de diplomacia pública no Brasil, somente quando elas passarem a fazer parte de uma sólida estrutura de planejamento estratégico integrado, o país terá a seu dispor ferramentas que façam jus ao peso específico do seu *soft power*⁴.

A diplomacia Pública no Brasil. Durante o regime militar e mesmo nos governos anteriores, ações pontuais de diplomacia pública⁵ tiveram a ambição de divulgar imagem positiva do país no estrangeiro, sem resultados muito efetivos, pois tais iniciativas contradiziam a máxima da DP, segundo a qual “os objetivos da diplomacia pública não podem ser atingidos, se são interpretados como inconsistentes com a política externa ou as ações militares do país”⁶. Em 1993, no contexto da redemocratização do Brasil, episódios de profundo desrespeito aos direitos humanos, como o massacre da Candelária, expuseram à crítica interna e externa uma imagem que não se gostaria de ver associada ao país que começava a despontar como uma democracia pujante. Instado pelo próprio presidente da República a incrementar a promoção dos interesses do Brasil no exterior de maneira sistemática, o Itamaraty investiu em exercícios que tiveram como resultado um processo de

2 Para os fins deste trabalho, “diplomacia pública” refere-se aos mecanismos utilizados por um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do engajamento com um público externo.

3 No presente trabalho utilizam-se as definições de Meyer, Boli e Thomas (1994), p. 10: “*Instituições*: regras culturais que dão significado e valor coletivos a entidades particulares e atividades, integrando-as a um contexto maior. Vemos ambos, padrões de atividade e as unidades envolvidas neles (indivíduos e outras entidades sociais), como construídas por essas regras mais amplas. Institucionalização: é o processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de uma lei formal, costume ou conhecimento)”.

4 O conceito de *soft power*, que se discute mais à frente, foi proposto por Joseph Nye Jr. em seu livro *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990). É usado para avaliar meios pelos quais países podem aumentar seu poder de influência no cenário internacional mediante a capacidade de atração de sua cultura, de seus ideais e dos seus valores.

5 Entrevista com Luiz Felipe Lampreia, em 15/12/2014.

6 Melissen (2005c), p. 7.

formalização das suas ferramentas de diplomacia pública, que durou até o final dos anos de 1990 e do qual o Ministério se beneficia até hoje.

Do ponto de vista da diplomacia pública e observado de alguma distância no tempo, o primeiro governo Lula (2003-2006) serviu de aprendizado tanto para a área de comunicação do governo como para o próprio presidente⁷. Embora marcada pela falta de integração⁸ entre a Secretaria de Imprensa, a Secretaria de Comunicação Social e o Gabinete do Porta-voz, a área de comunicação da Presidência da República logrou adaptar práticas existentes e desenvolver outras, adequadas à realidade do mundo da comunicação globalizada, na busca de uma relação mais efetiva com a sociedade. Como se verá, ensaiaram-se estratégias e táticas que, a partir do segundo mandato, foram aprimoradas e transformadas em políticas.

Se, nos primeiros anos, houve alguma imaturidade, talvez associada ao ineditismo da chegada ao poder, ou pressões conjunturais, causadas por fortes constrangimentos políticos, como o escândalo do “mensalão”, o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) procurou aproveitar as inúmeras lições para desenvolver uma comunicação mais robusta e eficaz, tanto no âmbito doméstico como no internacional. Marcado por cenário interno favorável e por reforma na estrutura de comunicação do governo, o período caracterizou-se por um esforço consistente de divulgação de uma imagem do Brasil cuja percepção internacional o presidente da República entendia estar aquém da realidade⁹. Esse esforço permitiu que se formalizassem planejamentos estratégicos e táticos pouco usuais na comunicação de governo do Brasil e que tiveram como resultado uma institucionalização da diplomacia pública brasileira.

Parte determinante dessa institucionalização foi sintetizada na criação da nova Secretaria de Comunicação Social (Secom), no início de 2007, com nível de ministério. A Secom passou a englobar, além da

7 Entrevista com Franklin Martins, em 3/12/2014.

8 Kotscho (2010) e Kerche (2010).

9 Entrevista com Franklin Martins, em 3/12/2014.

área de publicidade do governo federal, a coordenação da comunicação dos demais ministérios, a comunicação da Presidência da República (Secretaria de Imprensa) e o gabinete do porta-voz. Como se mostrará, a integração desses elementos foi estratégica para a conformação da diplomacia pública que ajudou a elevar a imagem do Brasil, no final do governo Lula, a uma exposição internacional particularmente favorável. Além disso, a criação da nova Secom foi determinante para a conceituação da vertente de diplomacia pública que se priorizou naquele período. Embora o Brasil disponha de ampla tradição de diplomacia cultural e de intercâmbio, executadas há décadas com competência pelo Itamaraty, a ênfase conferida à diplomacia pública do governo Lula baseou-se numa comunicação muito mais social que cultural¹⁰, impulsionada por uma diplomacia presidencial ativa.

Quatro visões de diplomacia pública. Com o objetivo de ajudar a demonstrar a importância dos processos de institucionalização para o sucesso das políticas de diplomacia pública e sugerir linhas de ação de DP que valorizem tais processos, o presente trabalho apresenta quatro estudos de casos específicos, retirados da diplomacia pública dos EUA, da China, do Canadá e da Noruega. Não se trata de análise profunda da DP em cada um desses países, o que fugiria ao escopo do trabalho. Pretende-se ressaltar características de cada exemplo que podem trazer lições que interessem ao Brasil. Tenciona-se, ademais, contribuir para o desenvolvimento da tese segundo a qual o planejamento estratégico de ações concorre para a institucionalização da diplomacia pública. Esse processo de institucionalização, por sua vez, constitui-se no elemento agregador e promotor da integração dos atores de diplomacia pública.

O trabalho conta com oito capítulos. O primeiro contextualiza a expressão “diplomacia pública”, segundo a literatura mais atual, ao delinear sua evolução no século XX. Longe de ser um histórico pormenorizado, concentra-se na evolução da expressão, embalada

10 Idem.

pelos confrontos ideológicos, geopolíticos, sociais e econômicos que desencadearam duas guerras mundiais e trouxeram um sem número de desenvolvimentos tecnológicos e sociais. No segundo capítulo, conceitua-se a “nova diplomacia pública”, herdeira das mudanças complexas que caracterizaram o último decênio do século passado – o fim da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim – e do primeiro grande marco do século XXI – os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Essa nova diplomacia pública ambiciona romper com a lógica unidirecional do monólogo discursivo, preconizado no século XX, e abre espaço para uma relação entre públicos baseada no diálogo e mesmo na colaboração, graças à revolução dos modernos meios de comunicação.

Os marcos citados acima tiveram impacto profundo na diplomacia pública dos EUA, sobretudo em seu viés governamental. Com base na literatura especializada, o terceiro capítulo busca mostrar que as políticas de reorganização da diplomacia pública no governo Bush foram consideradas ineficazes pela Academia e por setores da Administração, o que legou ao presidente Obama uma herança difícil de ser transformada em dividendos. Como se verá, *think tanks* e órgãos independentes apontaram dificuldades que se relacionam frequentemente com problemas de institucionalização da diplomacia pública estadunidense. O exemplo dos EUA é particularmente rico, pois ilustra o fato de que mesmo um estado dotado de diplomacia pública sólida enfrenta a ineficácia, quando a institucionalização das políticas não é adequada.

Ao analisar a diplomacia pública da China, no quarto capítulo, objetiva-se entender as razões que levaram a segunda maior potência econômica do mundo a optar por uma estratégia de valorização do seu *soft power* e pelo desenvolvimento de políticas estruturadas de diplomacia pública, no contexto de seu “surgimento suave” (*soft rise*). Em particular, pretende-se observar as implicações do uso desse *soft power* no contexto do entorno geográfico chinês.

Canadá e Noruega têm em comum a opção estratégica por uma diplomacia focada em “nichos”¹¹. Com perfil semelhante, os dois países são reconhecidos por concentrarem seus recursos em programas de promoção da paz pelo mundo. No capítulo cinco, procura-se mostrar como o Canadá, marcado por um vizinho possuidor de capacidade notável de projeção da sua imagem, soube utilizar essa proximidade com os Estados Unidos para reforçar sua identidade como nação, ao tempo em que desenvolvia iniciativas de diplomacia pública inovadoras. O diálogo promovido pelo Canadá com ONGs e outros representantes da sociedade civil organizada, no contexto da Convenção de Ottawa sobre proibição de minas antipessoal, constitui exemplo que refere ao conceito de nova diplomacia pública. A diplomacia digital do Canadá também oferece exemplo notável para os fins deste trabalho, na medida em que abre inúmeras oportunidades para iniciativas de projeção dos interesses nacionais no exterior e promoção do diálogo com públicos variados de difícil alcance por outros meios. O caso canadense discutido chama ainda a atenção para uma face estratégica da diplomacia digital frequentemente relegada a segundo plano: a estrutura de Tecnologia da Informação por trás do aparato digital.

O estudo de caso da Noruega, considerada por muitos uma superpotência humanitária, é também objeto de estudo no capítulo cinco. O país nórdico destaca-se por ter desenvolvido diplomacia pública baseada em relação horizontal e dialógica, de longa tradição, com instituições da sociedade civil organizada, que permite o desenvolvimento de colaboração dinâmica em projetos de promoção da paz. Pelas características de área, população e geografia da Noruega, o foco estratégico de suas iniciativas de DP é ainda destacado por sua eficiência. No capítulo sobre o Canadá e a Noruega, busca-se

11 O conceito de diplomacia de nicho foi cunhado por Gareth Evans, então chanceler da Austrália, ao se referir a seu país como uma potência média. Segundo Evans, o termo “sugere a concentração de recursos em áreas específicas, com mais chances de produzirem retorno que valha pena, em vez de tentar cobrir toda a cena”. Ver Henrikson (2005), p. 67.

explicitar as ações dos governos no sentido de fomentar processos de institucionalização das iniciativas de diplomacia pública.

O capítulo seis deste trabalho é dedicado a um breve comentário sobre os antecedentes da DP no Brasil, quando se fixa no tempo um marco inicial para os desenvolvimentos que se quer analisar. Essa escolha nada tem a ver com o pressuposto de um início da diplomacia pública brasileira. Nesse sentido, por exemplo, observador cuidadoso poderá associar, às viagens internacionais do imperador D. Pedro II, iniciativas de divulgação da imagem do Brasil a públicos estrangeiros, ou às visitas de pesquisadores, como Alexander von Humboldt, os precursores dos programas brasileiros de formadores de opinião. O que se pretende nesse capítulo é demarcar processos de institucionalização da diplomacia pública no Itamaraty na segunda metade dos anos de 1990. No período em tela, impulsionada por uma diplomacia presidencial expressiva, que impregnava o discurso da política externa, a DP do Itamaraty logrou formalizar ações e instituir processos cujo objetivo era dar conta do esforço de promover a imagem do país, revitalizada pelos avanços econômicos e institucionais.

O capítulo sete, sobre o governo Lula, traz análise da diplomacia pública na Presidência da República, no período de 2003 a 2010. Empréstimo especial às estruturas da Secretaria de Comunicação Social – em particular à chamada Secom Internacional, criada no segundo mandato com o objetivo de desenvolver políticas de diplomacia pública integradas. Recorre a documentos internos do período para analisar os exercícios de institucionalização de processos de DP na Presidência. O capítulo avalia também os êxitos da DP do governo Lula e mostra o esforço para dar à Secom Internacional peso institucional que a descolasse da promoção da imagem do presidente e a vinculasse à divulgação no exterior dos interesses do país oriundos do conjunto da Administração. A divulgação do Brasil no exterior, por intermédio do Itamaraty, também é abordada, quando se enumeram realizações do Departamento Cultural (DC) e da Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG), com o objetivo

de criar elementos para discussões sobre a integração de políticas de divulgação no governo. O capítulo encerra com breve comentário sobre a implementação da TV Brasil Internacional em 2010. Neste trabalho não se analisa a diplomacia comercial, que possui impacto inequívoco e valioso na promoção da imagem do Brasil no exterior, mas escapa às fronteiras que demarcam a diplomacia pública para os objetivos em questão.

Com base na apresentação dos casos internacionais e na análise da evolução da DP no Brasil, o capítulo oito colige lições que cada exemplo tem a oferecer ao desenvolvimento da diplomacia pública no Brasil, com vistas à caracterização do processo institucional como a mais bem-acabada ferramenta para tornar a diplomacia pública transversal e integrada entre os órgãos do governo afeitos ao tema. O capítulo suscita ainda temas para debate sobre a evolução das estratégias de divulgação da imagem do Brasil no exterior.

O anexo ao trabalho traz breve análise dos resultados das iniciativas de diplomacia pública do Brasil no governo Lula, segundo pesquisas internacionais. Por meio de avaliações da percepção do país pelos públicos estrangeiros, ambiciona-se conformar a diplomacia pública como ferramenta de promoção do *soft power* brasileiro. Busca-se, também, demonstrar a importância das pesquisas para nortear o caminho dos formuladores.

Capítulo 1

Diplomacia pública no século XX

1.1. Diplomacia aberta

As primeiras referências ao termo “diplomacia pública” foram encontradas, em meados do século XIX, no *The Times* de Londres (1856) e no *The New York Times* (1871), em matérias que defendiam negociações diplomáticas que fossem levadas a cabo com transparência e abertura¹². Vivia-se então o que E. H. Carr chamou de a “infância”¹³ das relações internacionais. Até a Primeira Guerra Mundial, as relações internacionais eram conduzidas quase que exclusivamente por profissionais da diplomacia. Segundo Carr, nos países democráticos,

a política externa era tradicionalmente considerada como distante do escopo dos partidos políticos; e os órgãos representativos não se sentiam competentes para exercer qualquer controle mais próximo sobre as misteriosas operações dos ministérios das relações exteriores¹⁴.

12 Cull (2009d).

13 Carr (1939), p. 3.

14 Idem.

Num contexto já repleto de ideologias, os marxistas do final do século XIX identificavam na diplomacia uma atividade secreta, autocrática, pouco atenta a qualquer tipo de satisfação à sociedade e que “servia aos desígnios da guerra, do imperialismo”¹⁵. O serviço diplomático era visto como um instrumento das elites, cuja finalidade era lidar com a exploração das colônias e que finalmente levaria ao colapso do sistema internacional.

Com a argúcia que caracterizou seu estudo sobre a crise do entreguerras¹⁶, Carr observa que a Primeira Guerra Mundial pôs fim à *rationale* segundo a qual a guerra era assunto afeito somente a soldados profissionais e, como corolário, dissipou a ideia de que política internacional poderia ser deixada a cargo apenas de diplomatas profissionais. Para o pensador inglês:

[a] campanha pela popularização da política internacional iniciou-se nos países de língua inglesa, na forma de agitações contra os tratados secretos, que eram atacados, com evidências insuficientes, como uma das causas da guerra. A culpa pelos tratados secretos deveria ser imputada, não à maldade dos governos, mas à indiferença dos povos. Todos sabiam que tais tratados haviam sido concluídos. Antes da guerra de 1914, porém, poucas pessoas sentiram curiosidade sobre eles ou pensaram que poderiam ser condenáveis. A agitação contra eles foi, no entanto, um fato de imensa importância. Foi o primeiro sintoma da demanda pela popularização da política internacional e anunciava o nascimento de uma nova ciência [– das relações internacionais]¹⁷.

Do ponto de vista histórico, pode-se dizer que o fim da Primeira Guerra Mundial marcou o início da diplomacia pública nos moldes em que se tornou conhecida no século XX¹⁸. Ao enterrar a ordem mundial do século XIX e trazer ao cenário internacional algumas das grandes questões que marcaram o século passado, como a revolução bolchevique,

15 Pamment (2013), p. 20.

16 Carr (1939).

17 Carr (1939), p. 4.

18 Gregory (2007), p. 276.

o nacional-socialismo alemão e o multilateralismo que emergiu com os “14 Pontos” de Wilson¹⁹ e a Liga das Nações²⁰, o decênio de 1920 caracterizou-se pelo início da utilização sistemática e estratégica dos meios de comunicação pelos governos das potências que saíram vitoriosas da guerra. Graças ao rádio, ao telégrafo, aos cabos submarinos e à imprensa diária, tornou-se possível uma comunicação quase contínua no tempo e no espaço. Discussões antes impossíveis passaram a ser realizadas e mesmo fomentadas dentro das sociedades. Ambicionava-se influenciar não apenas outros estados, mas também os seus nacionais. As grandes questões do período traziam em comum o ímpeto de comunicar-se com as massas, frequentemente no exterior²¹. Nessa conjuntura, o conceito de diplomacia pública girava em torno da criação e manutenção de públicos legitimados pela informação transparente e confiável, a respeito das questões internacionais. Como ressaltou Walter Lippmann, tratava-se de um “novo ponto de partida”, pois, pela primeira vez: “Todos os elementos com poder de decisão da humanidade poderiam ser levados a pensar sobre as mesmas ideias, simultaneamente. Sem a comunicação por cabo, rádio, telégrafo e a imprensa diária, o experimento dos ‘14 Pontos’ teria sido impossível”²².

A discussão a respeito da implementação e do funcionamento da Liga das Nações foi um dos pontos altos na construção da ideia de uma diplomacia aberta, às claras, como a base para um engajamento internacional que fomentasse a paz. Os “14 Pontos” trouxeram novo

19 “O discurso que continha os “14 Pontos” foi pronunciado em 8 de janeiro de 1918, após uma sequência de crises que, começando com a vitória bolchevique na Rússia, expuseram os problemas da diplomacia europeia e do sistema de alianças”. Cf. Danese (1999), p. 147.

20 A Liga das Nações foi uma organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz. Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares. Sua atuação foi bem-sucedida no arbitramento de disputas nos Bálcãs e na América Latina, na assistência econômica e na proteção a refugiados, na supervisão do sistema de mandatos coloniais e na administração de territórios livres, como a cidade de Dantzig. No entanto, ela se revelou impotente para bloquear a invasão japonesa da Manchúria (1931), a agressão italiana à Etiópia (1935) e o ataque russo à Finlândia (1939). Em abril de 1946, o organismo se autodissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU (ver CPDOC – FGV: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CentenarioIndependencia/LigaDasNacoes>>, acessado em: 14 dez. 2014).

21 Gregory (2007), p. 276.

22 Lippmann (1922), p. 133.

alento e idealismo aos debates, ao tempo em que ofereceram alternativa ao sistema internacional que se pautava pelas práticas e lógicas da diplomacia de gabinete do século XIX.

Os anos de 1920 testemunharam o nascimento de uma visão profissional do desenvolvimento e da promoção da imagem além-fronteiras. Estudiosos da nascente disciplina das relações internacionais atentaram para a importância do que hoje é conhecido como *soft power*²³. Como observou E. H. Carr, na era dos conflitos entre estados, no entreguerras, “o poder sobre a opinião” não era “menos essencial para os propósitos políticos que os poderes militar ou econômico e esteve sempre muito associado a eles”²⁴. Para traduzir o raciocínio segundo a terminologia introduzida nos anos de 1990 por Joseph S. Nye, o *hard power* e o *soft power* estão profundamente conectados.

A primeira guerra de alcance global também serviu para dar ímpeto à diplomacia cultural. O horror do longo conflito, que teve impacto devastador em tantas sociedades, fez que se desenvolvesse por toda parte o desejo de criar novo arcabouço de laços culturais, educacionais e científicos que buscassem evitar novos episódios semelhantes.

Se, nos primeiros anos do pós-Primeira Guerra, os Estados Unidos lançaram-se em uma diplomacia cultural respaldada por instituições privadas, como as Fundações Guggenheim e Rockefeller, logo se viram ameaçados pelo pesado financiamento estatal nas iniciativas culturais alemã, soviética e japonesa, no decênio de 1930. A bem-sucedida resposta estadunidense veio por meio de uma diplomacia cultural híbrida, que soube combinar o financiamento público, aprovado pelo Congresso; a execução das ações por agências privadas e universidades, que emprestavam notável legitimidade às políticas; e a gerência nem sempre fácil dos projetos, a cargo das agências oficiais.

23 Nye (1990b).

24 Carr (1939), p. 120.

1.2. Entreguerras: propaganda e relações públicas

A análise do momento da diplomacia pública do entreguerras não pode desconsiderar o peso que teve a propaganda e sua caracterização no rol de ferramentas diplomáticas. Embora possua uma longa história, foi apenas com o fim da Primeira Guerra Mundial que a propaganda ganhou conotação pejorativa. Bruce Gregory sublinha que, entre os estudiosos, é variada a conceituação de propaganda, que parte da “*advocacy* política com intenções ocultas ou hostis” à “consequência manipuladora da dominação das burocracias do Estado pelas elites”, como “um resultado da tecnologia”. Em uma nota menos aguda, há especialistas que a definem como um instrumento neutro, que todos os atores políticos utilizam para atingir seus objetivos, “cabendo o julgamento moral e político à avaliação dos fins em si”. Objetivamente, todas essas expressões estariam contidas nas múltiplas acepções da diplomacia pública de então²⁵.

O sucesso da campanha britânica que ajudou a convencer os Estados Unidos a participar da Primeira Guerra Mundial demonstrou, por um lado, a eficácia da estratégia de disseminação de informações diretamente a públicos estrangeiros. Por outro lado, o investimento no engajamento dos cidadãos estadunidenses, por meio de informações que, no primeiro momento, se acreditaram reais e factuais, causou impacto muito negativo na opinião pública internacional, à medida que se revelaram invenções ou meias verdades, que objetivaram tornar as argumentações mais convincentes. Essa experiência britânica associada à propaganda interna e externa que os EUA produziram durante a Primeira Guerra Mundial criou o pano de fundo para que o efervescente e pujante ambiente social e de negócios nos EUA ensejasse

25 Gregory (2007), p. 278.

o amadurecimento da indústria de relações públicas²⁶, a partir dos anos de 1920.

Desse cenário de experimentação, surgiram elementos notáveis para se compreender a evolução da diplomacia pública. Em primeiro lugar, a imprensa passou a ser identificada como eficaz portadora de mensagens, um meio seguro e de ampla penetração social, que se tornou uma ferramenta para controlar o discurso e proteger interesses. Conforme ressaltou Walter Lippmann: “Um líder ou interesse que possa se fazer senhor dos símbolos correntes, será senhor da situação corrente”²⁷.

Nesse período, surgiu também o conceito de “formador da opinião pública”, que passaria a nortear as estratégias de comunicação. O que se viu foi o desenvolvimento de uma indústria – a da mídia – capaz de identificar e até criar um indivíduo ou grupo de indivíduos que gozassem do respeito de determinado estrato da sociedade para muni-los de informações especificamente selecionadas pela propaganda, a fim de impactar aquele estrato social. A imprensa escrita e o rádio passaram a ser reconhecidos como instrumentos de diplomacia pública, por meio dos quais formadores de opinião ajudariam o governo a gerenciar setores específicos da opinião pública nacional e no exterior, muniados por mensagens cunhadas pela propaganda. Nesse contexto, denominavam-se “relações públicas” as atividades baseadas na lógica de poder unidirecional, que emanava das elites para os públicos internos, por meio da imprensa. Quando os públicos-alvo eram estrangeiros, tais atividades eram denominadas “diplomacia pública”²⁸.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, as práticas da diplomacia pública haviam-se expandido e formalizado nos EUA. Em 1942, sete

26 Relações Públicas (PR, do termo em inglês) são os meios pelos quais as organizações, empresas e indivíduos comunicam-se com o público e a mídia. Um especialista em PR comunica-se com o público-alvo, direta ou indiretamente, através de meios de comunicação social com o objetivo de criar e manter uma imagem positiva e criar uma forte relação com o público. Exemplos atuais incluem *press releases*, entrevistas, boletins informativos, aparições públicas, etc., bem como a utilização da rede mundial de computadores.

27 Lippmann (1922), p. 207.

28 Gregory (2007), p. 279.

meses depois do ataque japonês a Pearl Harbor, fora criado o *Office of War Information* (OWI), que, em boa medida, foi o precursor da *United States Information Agency* (USIA), criada uma década mais tarde. O OWI iniciou os diálogos oficiais com Hollywood²⁹, que à época já surgia como influente canal de difusão cultural. Em 1944, foi criado o cargo de *Assistant Secretary of State for Public and Cultural Affairs* no Departamento de Estado. Em seguida, o presidente Truman decidiu transferir a estrutura de propaganda no exterior para o DoS, com a justificativa de que: “A natureza das relações externas atuais torna essencial que os EUA mantenham as atividades de informação no exterior como parte integral da condução da política externa”³⁰.

1.3. Guerra Fria: diplomacia pública de contenção

Com a emergência dos EUA como um dos vencedores da Segunda Guerra Mundial e a precária situação das instituições e das estruturas de comunicação na Europa no Pós-Segunda Guerra, reforçou-se a preponderância das teorias de comunicação oriundas dos EUA no Ocidente. Nesse cenário, a evolução da diplomacia pública ao longo da chamada Guerra Fria passou a seguir a lógica quase que exclusiva dos processos e conjunturas estadunidenses. O estabelecimento da “Contenção” (*Containment*), desdobramento de artigo famoso assinado sob pseudônimo por George Kennan³¹, emprestou à diplomacia pública, então investida do conceito de propaganda para as massas, a missão de “enfrentar a pressão soviética contra as instituições livres do

29 Para análise do papel desempenhado por Hollywood no desenvolvimento da diplomacia cultural dos EUA, ver Arndt (2005) e Hart (2013).

30 Hart (2013), p. 5.

31 No início de 1946, George Kennan, então conselheiro da Embaixada dos EUA em Moscou redigiu telegrama para interpretar o discurso de Stalin de 6 de fevereiro de 1946, em que definia os objetivos e a estratégia comunista no mundo do pós-Guerra. O texto de Kennan foi transformado mais tarde no artigo publicado pela *Foreign Affairs* (julho de 1947), sob o pseudônimo “X”, que gerou grande repercussão. Com o título “As Fontes da Conduta Soviética”, o artigo deu origem à chamada “Doutrina da Contenção” – política abrangente, que conceituou a estratégia da política externa de Truman, com destaque para a doutrina Truman, o plano Marshall e a criação da OTAN.

Ocidente”³². A fundamentação ideológica da política da Contenção, formalizada pela Doutrina Truman³³, argumentava que a única maneira de se fazer frente à União Soviética, o outro vencedor da Segunda Guerra Mundial, que estaria investindo no aumento de seu potencial bélico com “desígnios hostis”³⁴, seria por meio de uma ação de contenção em todas as frentes. A diplomacia pública passou a ser usada como ferramenta que transformava a cultura e a opinião pública em complemento às disputas de poder político, econômico e militar. Como ressalta Nicholas Cull:

Nos anos de 1950, foi notável a mudança de uso do termo ‘diplomacia pública’ na direção de ‘informação internacional’ e ‘propaganda’. Não que o termo estivesse sendo usado de maneira diferente, mas a própria diplomacia estava sendo praticada e entendida de maneira diferente e os principais eventos diplomáticos estavam então sendo compreendidos como obras de performance pública³⁵.

Walter Lippmann observa que, à época, havia os que argumentavam “que a prática da diplomacia pública, da propaganda e da guerra psicológica tornara-se tamanha praga”³⁶ que os diálogos mais substanciais entre EUA e URSS deveriam passar a ocorrer em privado. Em uma visão mais generosa da conjuntura, o então secretário-geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjeld, declarou em discurso de 1958:

O valor da diplomacia pública nas Nações Unidas dependerá, de maneira decisiva, de o quanto os diplomatas responsáveis sentirem-se confortáveis para elevar-se acima da limitada abordagem tática da vida política internacional para expressar-se como homens por aspirações e esperanças de toda a humanidade³⁷.

32 Kennan (1947).

33 Para uma descrição histórica da doutrina Truman e de suas relações com a “Contenção” ver Donovan (1977), p. 279-291.

34 EUA (1950).

35 Cull (2009a).

36 Lippmann (1953).

37 Cull (2009a).

O fato é que, no início dos anos de 1960, a noção de diplomacia pública estava eivada de preconceitos associados a exposições um tanto histriônicas da diplomacia das superpotências – de Khrushchev e Kennedy³⁸. No momento em que as práticas da DP mesclaram-se indistintamente às da propaganda, tornou-se necessário um exercício conceitual mais elaborado, com o objetivo de distinguir as definições – ao qual se propôs Edmund Gullion, então reitor da *Fletcher School of Law and Diplomacy* da *Tufts University*.

Em 1953, por recomendação de diversas comissões governamentais sobre o tema, o presidente Dwight Eisenhower havia criado a USIA, agência independente, cujo objetivo era o de organizar e implementar a comunicação e os programas de intercâmbio em apoio à política externa dos EUA³⁹. As recomendações procuravam dar conta das críticas que a diplomacia pública vinha recebendo, sobretudo nos setores mais conservadores do Congresso. Em boa medida, a concentração das atividades culturais e de propaganda no estrangeiro sob a coordenação da USIA foi uma resposta ao Macarthismo⁴⁰, que fustigava o Departamento de Estado pela porta da diplomacia pública⁴¹.

Em meados da década de 1960, a USIA disputava espaço político com o Departamento de Estado na construção e manutenção da imagem dos EUA no exterior e fazia-se necessária uma terminologia mais atrativa, que ajudasse a reposicionar a Agência na disputa de poder, ao tempo em que oferecesse alternativa à terminologia “informação” e “propaganda”, demasiadamente associada à Guerra Fria e objeto de preconceito por parte da opinião pública internacional.

38 Walton (2014), p. 318.

39 Nakamura e Weed (2009), p. 9 e 10.

40 Macarthismo é o termo que descreve o período de intenso patrulhamento anticomunista, perseguição política e desrespeito aos direitos civis nos EUA, que durou do final da década de 1940 até meados da de 1950. Caracterizou-se pela exacerbação do medo ideológico do Comunismo e pelo temor irracional de sua influência nas instituições dos EUA. Originalmente, o termo foi utilizado para criticar as perseguições anticomunistas do Senador republicano Joseph (Joe) McCarthy.

41 Hart (2013), p. 4.

Quando, em 1965, Edmund Gullion, relançou formalmente a expressão “diplomacia pública”, tinha consciência do seu não ineditismo e da importância que tinha no contexto de então⁴². Tendo servido como diplomata em países tão díspares como Finlândia, Congo e Vietnã, Gullion possuía visão holística da comunicação, identificava grande semelhança entre os ofícios de diplomata e jornalista⁴³ e entendia a diplomacia pública como um meio para influenciar a opinião pública, que, por sua vez, teria impacto sobre a condução da diplomacia. Para ele:

Diplomacia pública [...] lida com a influência das atitudes públicas sobre a formação e a execução da política externa. Engloba dimensões das relações internacionais além da diplomacia tradicional; do cultivo da opinião pública de outros países pelo governo; a interação de grupos privados e interesses em um determinado país com os de outro; o relato das relações exteriores e seu impacto nas políticas; a comunicação entre profissionais da área de comunicação, como diplomatas e correspondentes estrangeiros; e os processos de comunicação entre culturas. Central à diplomacia pública é o fluxo transnacional de informações e ideias⁴⁴.

A expressão proposta por Gullion encaixava-se perfeitamente nas expectativas da USIA: trazia respeitabilidade ao profissional que desempenhava a função; distanciava a Agência da expressão “relações públicas”, vulgarizada e banalizada nos EUA; e aproximava a USIA de seu rival, o Departamento de Estado, na luta pelo poder em termos das relações exteriores dos EUA⁴⁵. Não deixa de ser irônico o fato de que Gullion tinha predileção pela expressão “propaganda” em lugar de “diplomacia pública”, mas reconhecia a dificuldade de vê-la absorvida pelos vários envolvidos, em função dos preconceitos que suscitava⁴⁶.

42 Cull (2009a).

43 Saxon (1998).

44 Waller (2007), p. 23.

45 Cull (2009c).

46 Idem.

No início dos anos de 1970, em particular nos EUA, a diplomacia pública já descendia diretamente da indústria de relações públicas (*PR Industry*), que fornecia a estratégia e as táticas aplicadas com foco no cenário político internacional. O objetivo da DP era auxiliar a definição de uma identidade nacional e garantir que seus componentes seriam divulgados no exterior, como um produto do estado. Dentro do governo, todos os setores que possuíssem recursos considerados interessantes a públicos de outros países eram instados a contribuir.

No período, o sistema internacional ainda era profundamente marcado pela ameaça da “destruição mútua assegurada”⁴⁷. Como alternativa à possibilidade de subjugar o inimigo pela força militar, que poderia ser fatal, ambicionava-se vencê-lo na guerra da comunicação. Os programas da BBC e da *Voice of America* (VOA) competiam pelos corações e mentes da opinião pública internacional com programas da propaganda estatal dos países da chamada Cortina de Ferro. Esse foi também o período em que começaram a frutificar os programas de intercâmbio, cultura e educação, criados nas décadas anteriores⁴⁸.

Talvez um dos antecedentes mais bem-acabados dessa visão tenha sido a “diplomacia cidadã”⁴⁹, lançada pelo presidente Eisenhower, em 1956, em seminário que criou a *People to People International* e a *Sister Cities International*, duas das muitas instituições que ajudaram a promover essa vertente da diplomacia de intercâmbio nas décadas seguintes. Diante da imagem de inacessibilidade criada pela Cortina de Ferro e pelo Muro de Berlim, a diplomacia cidadã, por meio do

47 Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA possuíam superioridade nuclear sobre a União Soviética e utilizaram a ameaça da retaliação maciça com o intuito de deter o adversário. No decênio de 1950, a União Soviética alcançou poderio nuclear capaz de bombardear os EUA e a Europa, e a “dissuasão unilateral” deu lugar à “dissuasão mútua”, um impasse estratégico. Em tal contexto, as superpotências abster-se-iam de atacar-se por causa da certeza da “destruição mútua assegurada”, conhecida pela sigla MAD da expressão em inglês (*mutual assured destruction*). Essa teoria ainda permeia as doutrinas de defesa de EUA e Rússia.

48 Mueller (2009), p. 102.

49 Diplomacia Cidadã é o conceito segundo o qual cada cidadão tem o direito e, na verdade, a responsabilidade de ajudar a construir a política externa dos EUA – “one handshake at a time”. Cidadãos diplomatas são em geral definidos como embaixadores não oficiais que participam de programas de intercâmbio internacional ou hospedam e interagem com participantes de programas de intercâmbio nos EUA. Tais programas de intercâmbio são em geral financiados pelo governo estadunidense e a diplomacia cidadã é importante componente da Diplomacia Pública dos EUA (Mueller (2009), p. 102).

intercâmbio de grupos de profissionais, promoveu e facilitou o diálogo direto entre pessoas comuns, que por vezes superavam diferenças políticas fundamentais para criar laços pessoais baseados em aspirações e valores comuns⁵⁰. A diplomacia cidadã, que até hoje desempenha papel de grande relevo nas ações de intercâmbio dos EUA, floresceu por meio de instituições como o *Rotary International*⁵¹ e a *American Field Service (AFS)*⁵².

Para James Pamment, entre os anos de 1980 e 1990, a diplomacia pública passou a ser profundamente caracterizada pela lógica das relações públicas, como beneficiária de todas as características de uma disciplina vinculada à política interna – embora com uma roupagem para consumo internacional⁵³. Segundo Jarol Manheim, o amadurecimento da indústria de relações públicas, desde o pós-Segunda Guerra – com a criação de técnicas cada vez mais elaboradas e métodos “científicos” –, associado ao fato de as empresas de relações públicas se beneficiarem de relação quase simbiótica com os formuladores da política interna dos EUA, tornaram natural o processo de adaptação dos códigos e lógicas⁵⁴.

Nesse contexto, o conceito de diplomacia pública encontrava-se associado ao princípio do controle da informação: no universo das relações públicas e na política interna de qualquer país, informação é poder. Manheim ressalta, portanto, que, naquele cenário, os conceitos de “abertura” e “diálogo”, que passariam a ser tão caros à definição da nova diplomacia pública do século XXI, constituíam uma ameaça ao

50 Ficou famoso o caso em que uma família de cidade pequena de Iowa hospedou o Premiê soviético, Nikita Krushchev, em 1959. A ampla cobertura internacional do evento ajudou a espalhar a ideia de que cada indivíduo tinha algo a contribuir nas relações internacionais.

51 Criado em 1905, o *Rotary International* é uma organização internacional de intercâmbio de serviços, cujo principal objetivo é reunir líderes de negócios e profissionais, a fim de prestar serviços humanitários, fomentar elevado padrão de ética profissional e ajudar a promover a paz e a boa vontade no mundo. Trata-se de organização secular, aberta a todas as pessoas, independentemente da raça, cor, credo, religião, sexo ou preferência política. Hoje, há 34 282 clubes e mais de 1,2 milhões de membros em todo o mundo.

52 AFS é uma organização de intercâmbio internacional sem fins lucrativos, para estudantes e adultos, que opera em mais de 50 países, onde organiza e apoia experiências de aprendizagem intercultural. Fundada por ex-motoristas de ambulância voluntários da Segunda Guerra Mundial, é financiada pela iniciativa privada baseada em quadro internacional de dezenas de milhares de voluntários.

53 Pamment (2013), p. 24.

54 Manheim (2004), p. 7-10.

que se considerava o sucesso das táticas de diplomacia pública. Após mais de meio século desde que a Primeira Guerra Mundial ajudara a sintetizar as definições formais de propaganda e relações públicas, meios de comunicação cada vez mais sofisticados e um arcabouço teórico sólido não foram suficientes para mudar a lógica da diplomacia pública. Para Manheim, em meados dos anos de 1980, a DP seria “a prática da propaganda [...], mas iluminada por meio século de motivação e comportamento humanos”⁵⁵. No mesmo sentido, Pamment elabora um pouco mais para concluir que:

50 anos de desenvolvimento do sistema internacional também afetaram as motivações dos comunicadores, sublinhando a ideia de que a convergência da geopolítica, das técnicas da mídia, da organização social e das expectativas do público contribuíram para a redefinição do campo [da diplomacia pública]. Assim, o surgimento das ‘relações públicas internacionais’ durante os anos de 1980 é frequentemente definido em termos de produção de interesses superpostos entre estados e atores multilaterais e especialmente atores corporativos: ‘os esforços organizados e planejados por uma empresa, instituição ou governo para estabelecer relações mútuas com públicos de outras nações’⁵⁶.

1.4. Depois da Guerra Fria, a encruzilhada

Apesar das grandes mudanças ocorridas desde a Primeira Guerra Mundial, os fatores mais notáveis para o estudo e a prática da diplomacia pública mantiveram-se razoavelmente inalterados por todo o século XX. No período, os estados dominaram as relações internacionais e os atores não estatais eram numericamente pouco significativos. As “grandes ideias” foram quase sempre resultantes das disputas seculares entre visões autoritárias e democráticas. As estruturas da mídia e da comunicação em geral mantiveram-se, até então, mais ou menos as

55 Idem, p. 7.

56 Pamment (2013), p. 26.

mesmas desde os últimos lampejos da Revolução Industrial, por mais que o gênio humano as levasse até o limite da tecnologia analógica. As relações hierárquicas ainda caracterizavam as principais estruturas da política e das sociedades, e as guerras continuavam a ocorrer em campos de batalha repletos de armas semelhantes às do início do século, ainda que assombradas pelos dispositivos nucleares.

Como sublinhou Eric Hobsbawm⁵⁷, o “breve século XX”⁵⁸ chegou ao fim e o mundo transformou-se. De maneira esquemática, a cena internacional que surgiu após o fim do Comunismo e a queda do Muro de Berlim, com todas as marcas sociológicas, políticas e geopolíticas associadas a esses eventos, diferia do que se conhecia no início do século XX em três aspectos:

Primeiro, ele não era mais eurocêntrico. [...] A segunda transformação foi mais significativa. Entre 1914 e o início dos anos de 1990, o globo tornou-se muito mais uma unidade operacional única, como não foi e jamais poderia ter sido em 1914. De fato, para muitos propósitos, sobretudo nas relações econômicas, o globo é hoje a unidade operacional principal e as velhas unidades, tais como as ‘economias nacionais’, definidas pela política dos Estados territoriais, estão reduzidas às complicações das atividades transnacionais. [...]. Talvez a mais chocante característica do século XX seja a tensão entre esse acelerado processo de globalização e a inabilidade tanto das instituições públicas como do comportamento dos seres humanos em lidar com ele. A terceira transformação e, em certo sentido, a mais perturbadora, é a desintegração dos velhos padrões de relacionamentos sociais humanos e, com isso, incidentalmente o rompimento dos laços entre gerações, quer dizer, entre o passado e o presente⁵⁹.

Objetivamente, os estados continuaram a ser atores significativos, mas passaram a dividir espaço com outros protagonistas. Muito mais

57 Hobsbawm (1994), p. 14.

58 A expressão “breve século XX” de Hobsbawm refere-se ao período entre a Primeira Guerra Mundial e a Queda do Muro de Berlim, marcado por profundas transformações políticas e econômicas que singularizariam o século XX.

59 Hobsbawm (1994), p. 14 e 15.

governança⁶⁰ surgiu acima, abaixo e ao redor do estado, com uma globalização complexa e um protagonismo crescente dos atores não estatais. O cenário do novo tempo caracterizou-se, a partir de então, por uma mistura de “grandes ideias” seculares e religiosas, tecnologia digital e um novo paradigma de guerra que envolveu populações civis em conflitos promovidos tanto por estados como por atores não estatais – tudo em um contexto de alcance global. As necessidades, as expectativas e os desejos humanos passaram a ser satisfeitos pela união não hierarquizada de estados, instituições subestatais e entidades privadas. Por sua vez, a diplomacia pública passou a ser exercida em um mundo onde as sociedades em rede subvertem as hierarquias organizacionais⁶¹ e a “atenção” e não a “informação” tornou-se um recurso escasso. Como observaram Joseph Nye e Robert Keohane:

Para entender o efeito da informação livre sobre o poder, deve-se primeiro entender o ‘paradoxo da abundância’. Muita informação leva à falta de atenção. A atenção torna-se o recurso escasso, e aqueles que são capazes de distinguir informações valiosas de ruído de fundo ganham poder⁶².

Na era da comunicação globalizada, tornou-se lugar-comum afirmar que o *soft power* – que bem pode ser entendido como a interpretação pós-moderna do “*power over opinion*” de Carr – é cada vez mais relevante, uma vez que em um ambiente de relações transnacionais multifacetadas a perda do *soft power* pode ter alto custo para o *hard power*⁶³. A diplomacia pública é um dos instrumentos mais poderosos do *soft power* e tal condição foi reconhecida nos meios diplomáticos muito antes do debate atual. Os EUA e a União Soviética, assim como as três

60 O termo “governança” refere-se à emergência e ao reconhecimento de princípios, normas, regras e procedimentos que oferecem padrões de comportamento público aceitável ao tempo em que são suficientemente seguidos a ponto de produzirem regularidades de comportamento. Assim definida, a governança não precisa ser conduzida por governantes – organizações internacionais, empresas privadas, associações de empresas ONGs e associações de ONGs engajam-se nessa definição. Keohane e Nye (2002).

61 Castells (1996), p. 156.

62 Keohane e Nye (1998).

63 Nye (2004), p. 31 e 32.

principais potências europeias – Alemanha, Reino Unido e França –, investiram pesadamente na “comunicação com o mundo” durante a Guerra Fria. Embora a diplomacia tradicional e a diplomacia pública tenham traçado trajetórias quase paralelas, em certo momento tornou-se difícil garantir a eficiência da primeira sem a devida atenção à outra.

Com o fim da Guerra Fria e mais especificamente com o fim do Socialismo real e a queda do Muro de Berlim, a lógica da relação vigente entre diplomacia pública e diplomacia tradicional perdeu consistência, e os críticos, sobretudo nos EUA, passaram a argumentar que a DP não correspondia aos desafios da pós-modernidade. É nesse contexto que a USIA⁶⁴ foi fechada e suas funções redistribuídas ao Departamento de Estado, pondo fim a um cabo de guerra político de mais de quatro décadas. No final do século XX, a diplomacia pública estava diante de uma encruzilhada.

Por um lado, dissipara-se o grosso das disputas ideológicas da Guerra Fria, que, em boa medida, haviam produzido o combustível das iniciativas de comunicação com públicos estrangeiros. No período, difundia-se nos circuitos internacionais a percepção de que a diplomacia pública estaria finalmente se configurando como um desdobramento sem maiores consequências da diplomacia tradicional, sem muito futuro como disciplina acadêmica e menos ainda como instrumento de prática diplomática. Por outro lado, a globalização, a revolução dos meios de comunicação a ela associada e a emergência de atores não estatais que passaram a se beneficiar da globalização e dos meios de comunicação para assumir papel de relevância nas relações internacionais suscitaram uma onda de reavaliação dos termos do diálogo internacional. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 encarregaram-se de trazer, de forma brusca, as discussões sobre diplomacia pública de volta à mesa dos formuladores – tanto no estado como na academia.

64 Nakamura e Weed (2009), p. 15.

Capítulo 2

Nova diplomacia pública?

2.1. Definições

No presente trabalho, com base nas definições propostas por Nicholas J. Cull⁶⁵, o conceito de “diplomacia” refere-se aos mecanismos utilizados por um ator internacional – exceto a guerra – com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do engajamento com outro ator internacional. Hoje, esses atores internacionais podem ser: estado, empresa multinacional, ONG, organização internacional, grupo terrorista, organização paramilitar ou qualquer outra entidade internacional. Como um corolário, “diplomacia pública” refere-se aos mecanismos utilizados por um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do engajamento com um público externo.

Como se viu no capítulo sobre sua evolução histórica, *grosso modo*, a diplomacia pública tem tomado a forma do contato entre um governo e públicos de outro estado. Frequentemente, o foco da DP não tem sido

65 Cull (2009b), p. 12.

os grandes públicos externos, mas formadores de opinião que, por sua vez, influenciarão uma comunidade mais ampla. Em geral, o objetivo da DP não é o de atuar imediata e rapidamente sobre a política externa, mas impactá-la no longo prazo. De modo semelhante, esse contato não tem que necessariamente relacionar-se com a imagem do ator, pode referir-se à promoção de uma ideia (como a mudança do clima), valorizada pelo ator internacional como um tema sensível de política externa.

Jan Melissen⁶⁶ salienta que os eventos associados ao “11 de setembro de 2001” desencadearam um debate global sobre a diplomacia pública e o termo “nova diplomacia pública” foi criado para enfeixar algumas mudanças significativas:

- Os atores internacionais são cada vez menos tradicionais e as ONGs, sobretudo, ganharam destaque;
- A revolução tecnológica dos meios de comunicação fez da internet o elemento diferencial da comunicação;
- As novas tecnologias subverteram as definições de fronteira como se conhecia no século XX, e as diferenças entre esferas internas e externas perderam muito significado;
- Se a diplomacia pública associava-se a “prestígio” e “imagem internacional”, a nova diplomacia pública relaciona-se com “*soft power*” e “*branding*”; e
- Se a diplomacia pública caracterizava-se por um fluxo unidirecional de informações, do ator internacional para o público, a nova diplomacia pública propõe um fluxo bidirecional entre públicos, com o ator internacional no papel de facilitador.

66 Melissen (2005c), p. 6 a 10.

Nesse contexto, estudiosos e profissionais da diplomacia pública entenderam que estão dados os elementos de uma diplomacia pública para um novo tempo. A globalização combinada com as inovações tecnológicas e as novas mídias criaram uma nova ordem, na qual o estado-nação possui menos controle sobre as esferas políticas e de governança. Nessa nova ordem, os atores não estatais tornaram-se mais relevantes e poderosos no trato dos assuntos mundiais. Como consequência, cada vez mais, as nações passaram a “engajar-se com” em vez de somente “comunicar-se com” públicos estrangeiros, na busca de uma relação mais colaborativa.

2.2. Por que uma nova diplomacia pública?

Como já se comentou, alguns fatores da conjuntura do pós-Guerra Fria diretamente vinculados aos avanços tecnológicos e às mudanças geopolíticas concorreram para pressionar pelo desenvolvimento de uma nova diplomacia pública. Trata-se do impacto da globalização sobre as práticas diplomáticas e os atores; do impacto das novas tecnologias de comunicação sobre a imprensa e as novas mídias; e do impacto dos desdobramentos do “11 de setembro” sobre a agenda internacional. O conceito de *soft power* também desempenha papel relevante na caracterização da nova diplomacia pública, ao facilitar as discussões sobre relações de poder na era da comunicação globalizada.

2.2.1. A globalização e a nova diplomacia pública

O fenômeno da globalização⁶⁷ não é novidade e os especialistas facilmente encontram exemplos centenários para ilustrar suas manifestações. Nova é a espetacular intensificação das relações sociais que superam não apenas as fronteiras geográficas, mas também as culturais, religiosas e da política interna, graças à revolução da tecnologia

67 A globalização é um processo de interação e integração entre as pessoas, empresas, organizações e governos de diferentes nações, um processo impulsionado pelo comércio e investimento internacional e ajudado pela tecnologia da informação.

dos meios de comunicação. O que se vê na globalização do século XXI é a compressão do espaço e do tempo em paralelo à expansão de todas as relações sociais, seja entre mercados financeiros ou ativistas políticos, seja entre terroristas⁶⁸.

Diretamente relacionados com a globalização, encontram-se os avanços da chamada “diplomacia digital”⁶⁹, que faz a ligação entre o impacto das inovações nos meios de comunicação e na tecnologia da informação com a política externa e a diplomacia. Evan Potter observa que “a principal força a sustentar os processos de globalização é a proliferação de conexões garantidas pelos desenvolvimentos da comunicação por fibra ótica, cabo e satélite”⁷⁰. Esses avanços permitem a redefinição da diplomacia pública em termos da participação da sociedade e de seus públicos: de um papel passivo, como mero objeto das políticas dos governos, a um papel ativo, que contribui para a formulação dessas políticas, tanto no plano interno como no externo.

Nesse contexto, cabe ressaltar que o crescimento e a sofisticação da sociedade civil e dos movimentos sociais globais estão modificando o caráter da diplomacia multilateral, na medida em que as credenciais de cada estado participante sofrem transformações com as redefinições associadas à maior participação de atores não estatais, como ONGs, na formulação de políticas e posicionamentos.

As teorias clássicas da diplomacia assumem que o estado está no centro das relações internacionais, que as fronteiras territoriais são limitadores absolutos e que as chancelarias detêm o monopólio da comunicação para além das fronteiras. O que os avanços da globalização e da diplomacia digital adicionam às novas interpretações teóricas é a possibilidade de se ter a comunicação de um estado e de sua sociedade com outros estados e sociedades partilhada entre governos e atores não

68 Hocking (2005), p. 30.

69 Diplomacia digital é a evolução da diplomacia pública para incluir e usar as novas plataformas de comunicação no século XXI.

70 Potter (2001), p. 7.

governamentais e privados. Esse novo paradigma parece indicar que a comunicação entre todos esses atores paulatinamente está deixando de ser uma oferta unidirecional de informações para constituir-se em um cenário de diálogo entre os atores, para finalmente florescer em um ambiente de cooperação. Como se verá, por exemplo, no capítulo sobre Canadá, a diplomacia digital facilita essa evolução dinâmica da diplomacia pública, do monólogo ao diálogo e, finalmente, à colaboração. Deve-se notar, ademais, que esses desenvolvimentos da diplomacia pública, baseados no diálogo e mesmo na colaboração, possibilitam o seu distanciamento definitivo da propaganda e da internacionalização das relações públicas.

2.2.2. O impacto das mídias

A revolução tecnológica nos meios de comunicação, que tanto colaborou para a configuração do fenômeno da globalização como se experimenta hoje, tem desempenhado papel fundamental no desenvolvimento da imprensa, com destaque para as chamadas novas mídias⁷¹ – componente essencial da nova diplomacia pública.

Em certo momento da revolução tecnológica, o impacto da cobertura em tempo real da imprensa – o chamado “efeito CNN” – criou uma nova especulação: em algum tempo a mídia eletrônica deixaria de ser uma ferramenta de diplomacia pública dos governos para tornar-se um instrumento por meio do qual atores independentes colaborariam para a formulação das políticas, especialmente em situações de crise humanitária. Naquele momento de deslumbramento com as coberturas em tempo real, porém, essa subversão na formulação de diplomacia

71 Novas mídias: referem-se ao acesso sob demanda à informação, a qualquer tempo e em qualquer lugar, por meio de qualquer aparelho digital, bem como ao *feedback* interativo e à participação criativa. Outro aspecto das novas mídias é a possibilidade de criação de conteúdo em tempo real, sem qualquer regulação. A maior parte das tecnologias chamadas de novas mídias são digitais, caracterizando-se frequentemente pela possibilidade de serem manipuladas em rede, “comprimíveis” e interativas. Alguns exemplos são a internet, sítios da internet, mídias para computadores, videogames, realidade aumentada, CD-ROMs e DVDs. As novas mídias não incluem programas de televisão (difusão analógica), cinema, revistas, livros ou qualquer publicação em papel – a não ser que contenham tecnologias que possibilitem a interação digital.

pública não era realmente possível porque, embora dinâmica, a lógica da distribuição de informação ainda era unidirecional – dos meios para o público.

O papel desempenhado pela imprensa tornou-se ainda mais dinâmico e complexo quando, num segundo momento, o efeito da miniaturização dos meios, bem representado pelos modernos “smartphones”, trouxe publicidade sem precedentes e tamanha transparência aos fatos, que a própria função da imprensa viu-se desafiada. Um cidadão comum passou a poder publicar, nos meios tradicionais de imprensa, informação sobre determinado evento, rivalizando com a chamada mídia profissional e, por vezes, questionando versões.

Hoje, chegou-se a uma situação que, em larga medida, subverte as relações dos públicos com a informação, conforme haviam-se cristalizado ao longo do século XX. O aparecimento das novas mídias redimensionou a relação de poder no jogo da produção e divulgação de informações, pois, por meio das mídias sociais⁷², por exemplo, o indivíduo alcança posição inédita de autonomia. Recebe informações da mídia tradicional, que continua a ser a grande fonte de novidades, mas também retransmite, cria, apoia ou rechaça opinião, segue tendências. Acima de tudo, com agilidade, une-se a outros que pensam como ele e ajuda a conformar peso político notável, que não pode ser desconsiderado na formulação de políticas. Bruce Gregory observa que a revolução dos meios de comunicação e o surgimento das novas mídias ilustra o que Harold Innis⁷³ conceituou como “mudanças de cultura que promovem a alteração da estrutura dos interesses, do caráter dos símbolos e da natureza das comunidades”. Em tal contexto, as comunidades devem ser entendidas como “arenas de espaço – não lugares físicos – conectadas

72 Mídias sociais: são formas de comunicação eletrônica (como os sítios da internet para microblogs e formação de redes sociais), por meio das quais os usuários criam comunidades *online* para partilhar informações, ideias, mensagens pessoais e outros conteúdos (como, por exemplo, vídeos e músicas).

73 Harold Adams Innis (5/11/1894 – 8/11/1952) – Professor canadense de economia política na Universidade de Toronto e autor de obras seminais sobre meios de comunicação, teoria da comunicação e história econômica canadense.

por símbolos, formas e interesses comunicados através de grandes distâncias”⁷⁴.

A principal diferença entre as mídias tradicionais e as novas mídias está na noção de interatividade. Enquanto as mídias tradicionais disponibilizam a informação ao público, os conteúdos dos *websites*, blogs e mídias sociais requerem dos indivíduos a busca por informações que lhes interesse especificamente. Embora essa diferença estabeleça um salto qualitativo no processo de formação de opinião, cria um novo constrangimento, porque os indivíduos passam a ter que saber onde procurar tal informação *taylor made*. Outro constrangedor é o desenvolvimento de nichos paralelos: uma vez que o ambiente da internet oferece poucos limites à publicação de versões, sempre será possível encontrar opinião que se adeque a um determinado ponto de vista, o que pode levar a segmentação da opinião pública a um quadro radical de grupos quase isolados. A ação dessas forças centrípetas e centrífugas da interatividade indica que a internet, por meio das novas mídias, possui potencial muito grande para mudar radicalmente a comunicação política internacional, desde que o novo paradigma preveja um quadro de utilização conjunta de mídias novas e tradicionais. Atualmente, parece que os recursos da mídia tradicional ainda são o balizador, ao menos para dar início ao diálogo, que poderá ser aprofundado e desdobrado pelas novas mídias. A mídia tradicional, longe de ter caído no ostracismo, desempenha papel muito significativo na conformação do novo paradigma da comunicação.

Nesse cenário, caberá aos atores políticos a opção dos canais para a transmissão da informação, à medida que se possa garantir que haverá benefício real na escolha. A nova diplomacia pública coloca-se, portanto, diante do duplo desafio de escolher os canais de mídia mais apropriados para cada mensagem e de lidar com a pulverização dos meios no universo digital. Como antecipou Marshall McLuhan, chega-se ao contexto em

74 Gregory (2007), p. 281.

que o meio passa a dar significado à mensagem⁷⁵. Isso leva à conclusão de que a prática da diplomacia pública tornou-se consideravelmente mais complexa, a partir dos novos usos das mídias. Embora a imprensa tradicional seja capaz de se portar tanto como pautadora de agenda da política internacional como a reguladora/gestora da informação aos públicos, na prática ela desempenha muitos outros papéis, prestando-se ou não aos interesses dos formuladores oficiais da política externa e a seus desígnios de diplomacia pública. Com o desenvolvimento das tecnologias digitais e a consequente democratização de meios e acessos, a independência e a sobrevivência da imprensa adquiriram importância estratégica.

2.2.3. O novo contexto geopolítico

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e seus desdobramentos encorajaram a retomada dos debates em todas as dimensões da diplomacia. Num quadro de relações difíceis entre o Mundo Islâmico e o Ocidente, trazido a público pelo horror dos atentados e mantido no imaginário coletivo pela Guerra ao Terror⁷⁶ e sua banalização na mídia, promovidas pela administração Bush, a diplomacia pública foi alçada a uma condição peculiar. Por um lado, tornou-se a referência crítica da distância entre a imagem que os países do Ocidente gostariam de projetar no Islã e a realidade do comportamento desses mesmos países. Por outro lado, a diplomacia pública legitimou-se como uma importante ferramenta para definir os propósitos da Guerra ao Terror,

75 “O meio é a mensagem” – expressão cunhada por Marshall McLuhan, significa que as características do meio embutem em si a mensagem, criando uma relação simbiótica por meio da qual o meio influencia a percepção da mensagem. A frase foi introduzida em seu livro *Understanding Media: The extension of Man*, publicado em 1964, no qual McLuhan propõe que o próprio meio, e não a mensagem que ele carrega, deveria ser o foco de estudo. McLuhan afirma que o meio afeta a sociedade no qual desempenha papel não apenas pelo conteúdo que transmite, mas também pelas características do próprio meio.

76 A expressão “guerra ao terror” foi utilizada pelo presidente George W. Bush pela primeira vez em 20 de setembro de 2001 e notabilizou-se em associação à campanha militar internacional iniciada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Desde então, tem sido utilizada pela mídia internacional de maneira liberal para referir-se às ações militares, políticas, legais e ideológicas contra organizações reconhecidas como terroristas e regimes políticos acusados de apoiá-las. Embora não haja referência oficial à expressão no Governo Obama (que a substituiu por *Overseas Contingency Operation*), ainda é livremente utilizada por políticos e pela mídia.

ao tentar engajar a opinião pública internacional na ofensiva militar e midiática contra os extremistas. Nesse contexto, Jan Melissen, ressalta que “quando se trata de exercer o ‘*soft power*’, os EUA possuem recursos sem paralelo, que são acompanhados, como se viu, por uma capacidade inigualável de promover uma queda livre no abismo das percepções externas”⁷⁷.

Cabe observar, porém, que não foi apenas o “11 de setembro” que desencadeou o interesse renovado da maioria dos países pela diplomacia pública. A verdade é que o motivador das inúmeras chancelarias e de outros atores em busca de uma melhor comunicação com a sociedade tem sido a necessidade de se dar conta de um novo contexto geopolítico que contempla, por exemplo, temas como a segurança internacional, expressada não apenas no antiterrorismo, mas também na mudança do clima, nas questões de direitos humanos ou no combate a doenças epidêmicas. Esse cenário demanda dos governos ação multilateral dinâmica, por meio de coalizões que incluam países, empresas, ONGs e outros atores não governamentais, que juntos necessitam de novas formas e escalas de comunicação e, portanto, oferecem à diplomacia pública oportunidades de redefinição.

A ligação entre esses atores foi também fomentada pela tendência crescente de identificação dos países com “marcas”, na tentativa de reposicionar a “marca país” (*re-branding*) num cenário internacional transformado em “mercado global”. O significado da imagem em política internacional não é fenômeno novo. Luís XIV soube dar significado ao Palácio de Versalhes, num tempo em que o prestígio era componente essencial do poder. De maneira semelhante, Napoleão soube beneficiar-se do impacto causado pelos seus retratos que o pintor Jean-Louis David espalhou pela Europa. Numa visão um pouco mais radical, pode-se também interpretar as preocupações de governos, empresas, ONGs e outros atores não estatais com a imagem do país como sendo uma reação

77 Melissen (2005c), p. 7.

defensiva à globalização. Pressionados por forças internas e externas, esses atores recorrem à força de síntese da imagem para se destacar num ambiente repleto de concorrentes – dinâmico e cheio de novos desafios. Como ressaltou Brian Hocking:

Num contexto em que o poder econômico tem relevância reforçada e os conceitos de ‘estado comercial’⁷⁸ e ‘estado competidor’⁷⁹ substituem aquele baseado no primado da segurança militar, a imagem determina a capacidade de promover exportações, atrair investimentos estrangeiros e promover um país como um destino turístico desejável⁸⁰.

Vale ressaltar, no entanto, que, ao contrário do que se espera do *branding* comercial – defender a qualidade do produto –, o *branding* de um país reflete a crença de que é necessário enfrentar uma torrente de informações de impacto, propiciadas pelo convívio na era da comunicação globalizada, que ameaça a própria definição da identidade nacional. No século XXI, a identidade de um país não é mais “vista” apenas na conformação de seu território, mas, sobretudo, no delineamento de sua imagem⁸¹.

2.2.4. *Soft power*

Embora não esteja na mesma categoria dos demais fatores conjunturais a conformar o quadro em que se quer situar a nova diplomacia pública, o conceito de “*soft power*” é um elemento que ajuda a posicioná-la no centro das discussões sobre disputa de poder. Como definiu seu criador, Joseph Nye Jr., no contexto do final da Guerra

78 Rosecrance (1986).

79 Cerny (2005). Noção apresentada por Philip Cerny, o “estado da concorrência” é o processo pelo qual os atores políticos e burocráticos mudam seu foco das formas tradicionais de intervenção do estado para atividades destinadas a garantir a competitividade das empresas nacionais e políticas econômicas em mercados globais. Essa mudança tem sido, por um lado, uma resposta à redução das fronteiras econômicas entre os países, gerada pela globalização, e à redução da autonomia na política interna por ela produzida. Por outro lado, essa mudança tem-se constituído em processo autoperpetuador, pelo qual a busca da competitividade estimula a subsequente eliminação das barreiras nacionais à atividade econômica global.

80 Hocking (2005), p. 31.

81 Para uma análise crítica do conceito de marca de país, ver Anholt (2010).

Fria, *soft power* é a expressão da habilidade de um ator internacional para obter o que quer por meio da atração que exercem a cultura, os valores e os ideais políticos do seu país. Ainda segundo Nye, seria “a habilidade de conformar as preferências dos outros”⁸². A relação entre *soft power* e diplomacia pública, portanto é clara: A DP é um mecanismo de implementação do *soft power*.

Em política internacional, os recursos que produzem *soft power* surgem, em larga medida, dos valores que uma organização ou país expressam por meio da sua cultura, dos exemplos e referências que estabelecem no ambiente doméstico ou em suas políticas internas, bem como da maneira como se relacionam com outros atores internacionais. Assim, a diplomacia pública procura gerar atração, ao buscar induzir a atenção dos públicos para esses recursos, por meio, entre outros, de programas culturais, diplomacia de intercâmbio e difusão internacional de rádio, televisão e internet. No entanto, deve-se sublinhar que, se os conteúdos culturais de um país, bem como seus valores e políticas, não são atraentes, uma diplomacia pública que os divulgue não produzirá *soft power*. Ao contrário, pode enfraquecer a habilidade do ator internacional de obter o que quer.

O termo *soft power* trouxe as discussões a respeito de diplomacia pública para o centro do debate sobre segurança nacional e ajudou a garantir-lhe contextualização para que passasse a ser levada em conta nas formulações de políticas diplomáticas do novo contexto, o de Guerra ao Terror, e seus desdobramentos. Por outro lado, uma desvantagem do conceito de *soft power* é o fato de que muitos interpretaram a sua caracterização como sendo a de um mecanismo para “se conseguir o que se quer”, o que denotaria ingenuidade e seria contraproducente. A ideia de um ator internacional envolvido numa negociação puramente para “obter o que quer” é razoável do ponto de vista estratégico, mas, para os críticos do conceito, pouco atraente e até repulsiva do ponto de

82 Nye (2004), p. 4.

vista da imagem, o que geraria *soft power* negativo. Por essa razão, o *soft power* vem sofrendo críticas dos especialistas. Para Ernest J. Wilson, III:

Nem os defensores do *soft power* nem os proponentes do *hard power* souberam integrar de forma adequada suas posições em um único quadro com vistas a avançar o interesse nacional. Advogados do *soft power* e da Diplomacia Pública tendem a organizar seus argumentos de maneira fraca; suas posições são em geral politicamente ingênuas e institucionalmente fracas. Enquanto isso, os advogados do *hard power*, que são política e institucionalmente fortes, frequentemente conformam seus argumentos inadequadamente, pois parecem acreditar que podem ignorar com segurança ou simplesmente submeter os elementos do poder nacional que se encontram fora de sua alçada⁸³.

Ainda segundo Wilson, III, o dilema criado seria corrigido com o recurso ao *smart power*⁸⁴, que ele define como sendo a capacidade de um ator internacional de combinar elementos de *hard power* e *soft power*, potencializando suas características de tal maneira que os propósitos do ator internacional sejam promovidos de maneira eficaz e eficiente. Na mesma linha, o *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), um *think tank* de Washington, patrocinou em 2006 uma comissão bipartidária⁸⁵ presidida por Richard Armitage e Joseph Nye Jr. com o objetivo de investigar o conceito de *smart power* e propor linhas de ação para o governo estadunidense.

2.3. Os componentes da nova diplomacia pública

Com o objetivo de melhor enquadrar as táticas da nova diplomacia pública e explicitar os termos de sua evolução na era da comunicação globalizada, esta seção busca elencar e caracterizar os seus componentes. Para tanto, são utilizadas as definições e nomenclaturas propostas por

83 Wilson, III (2008), p.110.

84 Wilson, III (2008), p. 114.

85 As conclusões da Comissão podem ser encontradas no relatório "CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America". Ver CSIS (2007).

Nicholas J. Cull⁸⁶: escuta, *advocacy*⁸⁷, diplomacia cultural, intercâmbio e difusão internacional por rádio, televisão e internet. *Grosso modo*, essa categorização, com pequenas variantes, vem sendo reconhecida desde os primeiros ensaios teóricos sobre diplomacia pública e sua utilização no presente trabalho cumpre o duplo objetivo de estabelecer parâmetros para a o desenvolvimento prático da disciplina e balizar a evolução conjuntural desses mesmos parâmetros.

2.3.1. Escuta

Para Cull, a “escuta” é o componente “que precede toda ação bem-sucedida de diplomacia pública”. Seria “o esforço que o ator internacional faz com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional, por meio da coleta, análise e confrontação de dados sobre os públicos e suas opiniões no exterior, utilizando esses dados para redirecionar políticas ou suas ações de diplomacia pública”⁸⁸. Tradicionalmente, a DP utiliza vários métodos para coletar, analisar e confrontar dados. Um dos mais tradicionais é o monitoramento da mídia, quando, por meio da avaliação da televisão, rádio e imprensa escrita e digital pode-se ter uma ideia de como um país é representado e percebido no exterior. Outro método eficaz de escuta é a pesquisa de opinião pública, por meio da qual se pode avaliar a percepção que um público estrangeiro tem de seu país ou de suas políticas. Por trás da escuta está a sua utilização na tomada de decisões – ponto que tem sido tradicionalmente negligenciado e que constitui questão central da nova diplomacia pública. Um dos ideais da nova DP é que as decisões de comunicação e de política sejam tomadas com base em dados atualizados sobre as percepções de engajamento dos públicos e não com base em preconceitos associados a fluxos

86 Cull (2009), p. 17.

87 No presente trabalho, opta-se por manter o original em inglês, tendo em vista as dificuldades para encontrar expressão simples na língua portuguesa que traduza a complexidade de “advocacy”. O *Merrian-Webster* define como “the act or process of supporting a cause or proposal”. No *Wikyionary*: “The act of arguing in favour of, supporting something” or “the practice of supporting someone to make their voice heard”. No *Oxford Learner’s Dictionary*: “The act giving of public support to an idea, a course of action, or a belief”.

88 Cull (2009), p. 18.

unidirecionais de informação. Para a nova diplomacia pública, portanto, a escuta teria o potencial de influenciar a mídia internacional reativa, mas também ativamente, por meio de pesquisas e análise de resultados, com capacidade de intervir no processo decisório. Parafraseando Edward R. Murrow, quando diretor da USIA, no governo Kennedy, o fundamental para a nova diplomacia pública é estar presente não apenas “nos pousos de emergência”, mas também “nas decolagens”⁸⁹.

Na prática da diplomacia pública tradicional, o que se tem em geral como pesquisa de opinião é um dado qualitativo obtido por meio da pesquisa de campo do responsável na Embaixada pelo setor de imprensa, que se informa por meio de repórteres, editores e formadores de opinião, sobre a percepção que se tem sobre seu país. Em geral, na melhor hipótese, seu *feedback* à chancelaria será incluído na massa de avaliação crítica das políticas em uso.

A estrutura ideal de diplomacia pública seria um fluxo contínuo de pesquisa, análise e *feedback*, que seria filtrado até o mais alto nível da formulação de políticas no governo. Uma vez que esse cenário será sempre de operacionalização muito difícil, o que a nova diplomacia pública pode vir a fomentar como prática é a promoção, por parte do ator internacional, da escuta do seu lado da relação, ao tempo em que estimula o discurso do outro lado. Ao ajudar a desenvolver a diplomacia pública do público-alvo, o ator internacional reforça os laços de diálogo e caminha para a colaboração. No capítulo sobre Noruega e Canadá são comentados exemplos dessas ações.

2.3.2. *Advocacy*

Entende-se por “*advocacy*” a promoção de políticas, ideias ou interesses por um ator internacional para os públicos estrangeiros com o objetivo de influenciar a sua opinião. Na diplomacia pública tradicional, é normalmente praticada pela assessoria de imprensa do

89 Citado em Kelley (2009).

Ministério de Relações Exteriores ou dos Postos, e suas iniciativas são em geral de curto prazo e com objetivos específicos. No entanto, elementos de *advocacy* são encontrados em todos os componentes da diplomacia pública. Historicamente, suas características de curto prazo e foco restrito têm criado preconceitos que acabaram por posicioná-la no centro das estruturas de DP. Os críticos observam que a *advocacy* tradicional costuma ser muito “ambiciosa e mecânica”⁹⁰ na interpretação do impacto das comunicações políticas sobre os públicos. O trabalho de *advocacy* é essencialmente o de persuasão e o fato de se confiar essa tarefa a um fluxo unidirecional de comunicação, no qual um ator internacional tenta “vender” determinada política a outro ator, acaba por enfraquecer qualquer tentativa de mensurar o impacto da política. Nesse contexto, observa-se que as práticas de *advocacy*, sem articulação com outros elementos, estão perdendo força e distanciando-se do centro das atenções no âmbito da nova diplomacia pública.

Na era da comunicação globalizada, uma questão associada à *advocacy* é a compressão do espaço e do tempo em contraponto à expansão das relações sociais: a flexibilização de todas as fronteiras. Hoje, por exemplo, uma mensagem talhada para La Paz é ouvida imediatamente em São Paulo, e pode repercutir na fronteira isolada entre Brasil e Bolívia, como desdobramento da mídia brasileira, antes de ser processada no altiplano. A subversão do conceito de fronteira leva ainda a outra questão: a contaminação das prioridades domésticas no processo de *advocacy* em diplomacia pública. Uma mensagem com endereço claro na política interna, em São Paulo ou Brasília, veiculada em La Paz, por dizer respeito – por alguma conjuntura específica – a interesses das relações bilaterais⁹¹, possui grande potencial para fugir do controle de quem a veiculou e comprometer mais que promover o engajamento. Não há respostas fáceis para essas questões. Um caminho

90 Melissen (2005c), p. 15

91 A situação peculiar de eleições presidenciais quase simultâneas no Brasil e na Bolívia, em 2014, em um contexto de disputas envolvendo os dois países, como o pedido de asilo de um senador boliviano ou as negociações do contrato de fornecimento de gás boliviano ao Brasil.

possível é, no contexto da nova diplomacia pública, compreender parte da *advocacy* como sendo a promoção do diálogo entre redes de atores governamentais e não governamentais⁹².

2.3.3. Diplomacia cultural

A “diplomacia cultural” consiste no conjunto de iniciativas de um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional ao tornar seus recursos e conquistas culturais conhecidos no exterior. Historicamente, caracteriza-se pelas políticas de um país que visam a facilitar a exportação da sua cultura. O objetivo, em geral, é o de promover temas que tragam benefícios recíprocos a cidadãos dos dois países envolvidos. Quando há tensão nas relações bilaterais, a diplomacia cultural pode facilitar as negociações diplomáticas. Suas maiores ambições são a promoção dos valores do país por meio do diálogo e do intercâmbio com outras culturas, o encorajamento da confiança mútua e aprofundamento das relações.

A diplomacia cultural tem sido muito valorizada por criar experiências multissensoriais, em vez de apenas transmitir informações. Por isso, junto com a diplomacia de intercâmbio, tem desempenhado papel destacado na nova diplomacia pública, pois, ao menos em teoria, seus objetivos são de médio a longo prazo, menos guiados por decisões políticas conjunturais. Trata-se de um dos elementos da DP mais favoráveis ao diálogo e à colaboração. Por sua conformação multidisciplinar e multissensorial e sua estrutura naturalmente favorável ao engajamento, a diplomacia cultural tende a facilitar a associação de outros componentes da diplomacia pública às suas táticas, potencializando os resultados.

92 Evans e Steven (2008).

2.3.4. Diplomacia de intercâmbio

A “diplomacia de intercâmbio” caracteriza-se pelo conjunto de ações de um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do intercâmbio de cidadãos com outro ator internacional para períodos de estudo ou aculturação. Embora possa ser interpretado como uma comunicação de fluxo unidirecional, a diplomacia de intercâmbio é tradicionalmente reconhecida como exemplo de mutualidade. Os participantes das ações de diplomacia de intercâmbio são comumente chamados de “cidadãos diplomatas”, embaixadores informais, que dividem com o formulador da política a responsabilidade de ajudar a conformar a política externa – “um aperto de mão por vez”⁹³. Típicos exemplos de diplomacia de intercâmbio são os projetos, geralmente patrocinados pelas chancelarias, cujo objetivo é levar formadores de opinião para conhecer o país. São ainda mais comuns os programas de bolsas de estudo.

A diplomacia de intercâmbio baseia-se no conceito de “líder” ou “multiplicador”. Trata-se de indivíduo conceituado em seu ramo de atividades que é convidado a levar sua experiência pessoal a culturas estrangeiras, na expectativa de que o efeito multiplicador de seu exemplo/depoimento será complementar a outras iniciativas de comunicação para aquele público-alvo. Embora atores, celebridades e homens de negócios sejam os líderes mais valorizados das ações de intercâmbio, a história mostra que grupos missionários e religiosos também possuem longa tradição no desempenho do papel de embaixador cidadão. A nova diplomacia pública valoriza esses embaixadores informais e inclui as diásporas como “multiplicadores” de mensagens de diplomacia pública. A relevância dos mecanismos de intercâmbio na DP está mais que

93 Mueller (2009), p.102.

provada, mas sua implementação e alcance ficam a desejar em função de questões de orçamento e limitações geográficas e culturais⁹⁴.

Os ambientes virtuais *online* também podem vir a desempenhar papel de relevo na diplomacia de intercâmbio. Além de serem capazes de contornar questões orçamentárias e de distância geográfica, podem ser utilizados para superar eventuais diferenças culturais no mundo real, por se pautarem por códigos de conduta privativos do meio. Em 2003, foi lançado o *Second Life*, ambiente virtual *online*, onde indivíduos criam “avatars” e convivem num mundo que espelha o real. Em 2004, surgiu o *World of Warcraft*, que se passa em um mundo de fantasia, inspirado nas histórias de J. R. R. Tolkien. Em 2009, foi criado o *League of Legends*, outro jogo *online* que, no início de 2014, conectava 27 milhões de pessoas por dia. Esses *games* ganham importância do ponto de vista da diplomacia pública, na medida em que permitem o diálogo e a cooperação entre seus participantes. Hoje, os jogadores de *League of Legends* comunicam-se por *Skype*, *FaceTime* ou outro tipo de meio digital enquanto jogam, o que torna a experiência de se relacionar em equipe consideravelmente mais atraente. Trata-se de exemplo potencial de diplomacia de intercâmbio, embora sua exploração não constitua tarefa fácil, pois tais ambientes virtuais já possuem cultura própria e previsivelmente impermeável a valores e costumes que os usuários deixaram no mundo real.

2.3.5. Difusão internacional

Difusão internacional por rádio, televisão e internet (doravante também “difusão internacional” ou “DI”) são as ações de um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do uso das tecnologias do rádio, da televisão e da internet para engajar-se com públicos estrangeiros. Os canais de difusão podem

94 Para mais detalhes sobre custos e impactos de programas de intercâmbio e diplomacia cidadã ver, por exemplo, Mueller (2009), p. 103.

ser totalmente públicos, podem contar com controle editorial privado ou a cargo de uma ONG, com apoio parcial do governo. A difusão internacional pode executar direta ou indiretamente papéis nas demais áreas da diplomacia pública, tais como funções de monitoramento, táticas de *advocacy*, promoção de programas culturais, além de intercâmbio de profissionais técnicos. O fato de serem muitos os requisitos tecnológicos necessários à difusão internacional faz que, em geral, ela se encontre fisicamente isolada das demais estruturas de diplomacia pública. No entanto, a razão mais importante para a DI se manter a relativa distância dos demais componentes da diplomacia pública são as questões éticas associadas ao objeto mais caro ao seu funcionamento: a notícia. O fato é que uma difusão internacional muito influenciada pela política externa perde rapidamente sua credibilidade. Surgiriam questionamentos previsíveis se, por exemplo, houvesse ligação essencial entre as políticas e táticas de DI e *advocacy*.

Em alguma medida, as práticas de difusão internacional que se notabilizaram durante a Guerra Fria passaram a ser ameaçadas com a revolução tecnológica dos últimos anos. Primeiro, no contexto da Guerra do Golfo, conhecemos o “efeito CNN”, que expressa a situação na qual empresas multinacionais de mídia passaram a pautar, mesmo que parcialmente, os formuladores da política externa, influenciando o processo decisório. Hoje vivemos o que Moises Naim, em artigo na *Foreign Policy*, denominou de “efeito *YouTube*”:

É o fenômeno por meio do qual clipes de vídeos, muitas vezes produzidos por indivíduos agindo por conta própria, são rapidamente disseminados em todo o mundo graças a sites de compartilhamento de vídeos, como o YouTube, Google Video, e outros. Todo mês, o YouTube recebe 20 milhões de visitantes, que assistem a 100 milhões de clipes de vídeo por dia. Há 65 mil novos vídeos postados todos os dias. A maioria dos vídeos é frívola, produzida por e para adolescentes. Mas alguns são graves. O YouTube inclui vídeos postados por terroristas, grupos de direitos humanos, e soldados dos EUA no Iraque. Alguns são clipes de incidentes que têm consequências políticas ou documentam tendências importantes, como o aquecimento global,

a imigração ilegal e a corrupção. Alguns vídeos revelam verdades. Outros espalham desinformação, propaganda e mentiras descaradas. Todos são parte do efeito YouTube⁹⁵.

A tendência a essa subversão da função noticiosa é potencializada pela natureza colaborativa das novas mídias, tais como *Facebook*, *Twitter*, blogs e “*wikis*”. Nesse cenário, os formuladores da política externa estão sendo impelidos ao engajamento no diálogo *online*, identificado como recurso legítimo e necessário para influenciar a percepção sobre suas decisões políticas. Hoje, o meio digital já é considerado essencial para a comunicação com a sociedade⁹⁶.

Nesse contexto, o papel do profissional de diplomacia pública torna-se mais complexo. Além de escolher e divulgar mensagens corretas, ele deve garantir ambiente adequado para que essas mensagens sejam bem recebidas e sigam o caminho originalmente ambicionado, depois que ela entrar no universo colaborativo da comunicação *online*. Uma medida razoável, com potencial para criar *soft power* dentro desse contexto, é a promoção da conectividade das audiências alvo, como a criação de “cybercafés” em centros culturais, setores consulares.

A verdade é que, na era da comunicação globalizada, a relação entre os atores da difusão internacional e as audiências mudou radicalmente, se comparada àquela do auge da Guerra Fria. Hoje, cada membro de determinada audiência tem a capacidade de criar e distribuir sua própria versão de conteúdo e agir como multiplicador da mensagem original ou de uma distorção dela – às vezes tornando-a contraproducente. Uma maneira de lidar com essa realidade é por meio do reconhecimento de que os atores de DI devem passar a ser “criadores de conteúdo”, sobre o qual podem até vir a perder o controle antes que chegue ao seu consumidor final. Essa premissa tende a levar o processo de concepção

95 Naim (2009).

96 Para uma análise comparativa dos desenvolvimentos da diplomacia digital em países estratégicos, ver Nakata (2013).

da mensagem a parâmetros que tornem o seu conteúdo menos suscetível a futuras transformações.

2.4. Considerações sobre a nova diplomacia pública

Como ressaltou Jan Melissen, na era da comunicação globalizada:

Engajar-se com sociedades estrangeiras requer uma mentalidade totalmente diferente. Entre outras coisas, pressupõe assumir riscos calculados, abandonar a ilusão de que se tem o controle quase completo sobre suas próprias iniciativas. Baseia-se em técnicas de *advocacy* que eram desconhecidas pelas gerações anteriores de profissionais⁹⁷.

Em outras palavras, a nova diplomacia pública não se restringe à transmissão de mensagens, à promoção de campanhas e ao contato entre representante de um governo e um público estrangeiro, com o objetivo explícito de servir à política externa de seu país. O cerne da nova DP é a construção de relacionamentos com atores da sociedade civil em outros países e o fomento de redes de conhecimento entre atores não governamentais dos países de origem e destino da diplomacia pública.

Para tanto, cabe à nova diplomacia pública levar em consideração o envolvimento de públicos internos nas suas atividades. Por exemplo, Shaun Riordan especula que, para o sucesso de um diálogo promissor e contínuo entre o Oriente Médio e o Ocidente, é indispensável que os agentes do diálogo possuam credibilidade e acesso. Nesse contexto, “mais agentes com credibilidade deverão ser encontrados entre os representantes da sociedade civil no Ocidente”⁹⁸. Na mesma linha de raciocínio, o estudo de caso da Noruega, mais à frente neste trabalho, mostra que as ONGs norueguesas vêm desempenhando papel fundamental na construção da diplomacia de nicho do país, ao auxiliarem o governo norueguês a dialogar eficazmente com públicos estrangeiros que lhes dão acesso, credibilidade e agilidade. De maneira

97 Melissen (2005c), p. 25.

98 Riordan (2005), p. 182.

geral, “uma diplomacia pública efetiva no exterior frequentemente terá que ser precedida por uma igualmente efetiva diplomacia pública interna”⁹⁹ – que granjeie o respaldo de públicos internos.

No paradigma da diplomacia pública tradicional, desenvolvido durante a Guerra Fria, quando o ator visava a atingir seu público-alvo, ou quando a DP era marcada pela preponderância do elemento de *advocacy*, a comunicação entre o ator internacional e seu público alvo tornava-se assimétrica, um fluxo de informações unidirecional: apenas o público alvo é passível de influência. Uma das características mais fundamentais da nova diplomacia pública é o fato de ela ser uma via de mão dupla, por meio do qual nem seus programas são impostos pelo ator às audiências-alvo, nem esta audiência aceita tais programas de maneira acrítica. Portanto, no engajamento promovido pela nova diplomacia pública, tanto o público-alvo quanto o ator internacional que patrocinou a ação são passíveis de influência. Como ilustração de tal cenário, pode-se recorrer a exemplos do “efeito YouTube” da difusão internacional, em que o patrocinador da mensagem pode reconhecer partes da sua mensagem original alteradas e retransmitidas no mesmo meio, por públicos estrangeiros, com capacidade de influenciar a política externa do primeiro patrocinador.

Nesse sentido, segundo Mark Leonard¹⁰⁰, a contribuição da nova DP à política externa partiria de uma subversão das lógicas tradicionais: primeiramente, seria necessário construir relacionamentos a partir do conhecimento recíproco de culturas e povos, para então dedicar-se às áreas de interesse comum. Como ressalta Shaun Riordan, uma diplomacia pública bem-sucedida não deve basear-se na afirmação de valores, mas no engajamento em um diálogo genuíno, que, por sua vez:

Requer uma abordagem mais aberta, talvez mais humilde, que reconheça não pertencer a ninguém o monopólio da verdade ou da virtude, que outras ideias podem ser válidas e que o resultado pode

99 Idem, p. 183.

100 Leonard (2002b), p. 50.

ser diferente da mensagem inicialmente proposta. Se o objetivo é convencer e não apenas vencer e o processo é ter credibilidade, o diálogo deve ser genuíno. Isso não deve levar ao abandono de valores fundamentais. A meta continua sendo a de convencer outros públicos desses valores. Mas o esforço de convencimento é estabelecido em um contexto de escuta. Da mesma maneira que um indivíduo não sofrerá ou será convencido por um interlocutor que afirma indefinidamente sua visão ao tempo em que jamais escuta a dos outros, também outros governos e sociedades não se engajarão em colaborações, se acharem que suas ideias e valores não estão sendo levados em conta seriamente¹⁰¹.

Esse conceito de diálogo insere-se numa lógica de diplomacia pública que Geoffrey Cowan e Amelia Arsenault estratificam em três camadas: monólogo, diálogo e colaboração. Os autores observam que:

Nada pode igualar a poesia, claridade, poder emocional e memorial de um bem concebido discurso declaratório. Nada ajuda na construção do entendimento mútuo tão bem quanto um diálogo bem entabulado. E nada cria um sentido de confiança e respeito mútuo tão plenos quanto uma colaboração relevante¹⁰².

Cowan e Arsenault ressaltam ainda que o diálogo não levará necessariamente a mudanças na política externa ou na opinião de determinado ator sobre decisões de política externa. No entanto, a disposição para ouvir e a demonstração de respeito por argumentos sólidos pode ajudar a diminuir tensões, compreender posições e abrir novas vias de negociação. O diálogo seria recurso válido para melhorar a compreensão mútua, mas não garante consenso ou vitória na argumentação¹⁰³. No mundo da comunicação globalizada, é da utilização integrada de estratégias alternadas de monólogo, diálogo e colaboração que se desenvolverá uma diplomacia pública efetiva.

101 Riordan (2005), p. 189.

102 Cowan e Arsenault (2008), p. 11.

103 Idem, p. 19.



Capítulo 3

A diplomacia pública nos EUA

3.1. Punho de veludo em luva de aço

Como se viu no capítulo sobre antecedentes históricos, a diplomacia pública da Guerra Fria representou um divisor de águas na comunicação política implementada pelos Estados Unidos, que levara, em larga medida, ao termo “diplomacia pública” de hoje. Para Nicholas Cull, nos EUA, as circunstâncias extremas da Guerra Fria criaram condições para uma comunicação profundamente ideologizada, que concorreu para fomentar as disputas entre instituições – sobretudo entre o Departamento de Estado e a *United States Information Agency* (USIA). Tal dinâmica teria ajudado a transformar a história da diplomacia pública estadunidense “essencialmente em uma história de disputas internas”¹⁰⁴ entre as instituições responsáveis pelo seu planejamento e implementação. Cull vai além, ao afirmar que:

A diplomacia pública dos EUA é uma desordem. O presidente sabe disso. Os que trabalham com a DP sabem disso. Os eleitores sabem

104 Cull (2009d).

disso. Os *think tanks*, os legisladores e os jornalistas sabem disso. [...] O público em geral, com o qual os EUA deveriam estar se engajando, sabem disso. [...] A década e meia que passei me debruçando sobre os arquivos não publicados e até há pouco secretos da diplomacia dos EUA levaram-me a concluir que apesar de sua parcela de triunfos e florescimentos, [a DP] tem sido sempre uma desordem¹⁰⁵.

O fim da Guerra Fria sugeriu, no primeiro momento, a configuração de uma nova ordem mundial, unipolar, ao elevar os EUA à categoria de “única superpotência”. Quando o presidente Bill Clinton afirmou, no seu segundo discurso de posse¹⁰⁶, que “os Estados Unidos [surgiam] como a única nação indispensável no mundo” e que o cenário ideológico carregado da Guerra Fria finalmente se dissipava, estavam dadas as condições para que as instituições de diplomacia pública de então fossem reestruturadas¹⁰⁷. A incorporação da USIA ao Departamento de Estado¹⁰⁸, em 1999, foi a consolidação de longas discussões em torno do papel das instituições de diplomacia pública num cenário de “fim da história”¹⁰⁹ e da real necessidade de se manter estruturas dispendiosas e enfraquecidas em tal cenário¹¹⁰.

Durante as mais de quatro décadas de Guerra Fria, a USIA foi a agência responsável pelos esforços de diplomacia pública, cujo objetivo era entender e informar públicos estrangeiros, ao tempo em que promovia os interesses estadunidenses¹¹¹. Nesses anos, os meios

105 Idem.

106 EUA (1997).

107 Nakamura e Weed (2009), p. 15 e 16.

108 O *The Foreign Affairs Agencies Consolidation Act* transferiu as funções da USIA para o Departamento de Estado e criou a função de Subsecretário para Diplomacia Pública no DoS.

109 “O Fim da História” é uma teoria iniciada no século XIX por Hegel e posteriormente retomada, no último quarto do século XX. Sustenta, como o nome sugere, o fim dos processos históricos caracterizados como processos de mudança. Para Hegel, isso iria acontecer no momento em que a humanidade atingisse o equilíbrio, representado pela ascensão do liberalismo e da igualdade jurídica, mas com prazo indeterminado para ocorrer. No século XX, essa teoria já adquire caráter de situação ocorrida pois, a História teria terminado no episódio da Queda do Muro de Berlim, que pôs fim aos antagonismos político-ideológicos, favoreceu o surgimento de uma única potência – os EUA – e, conseqüentemente, da total estabilidade. A ideia ressurgiu em um artigo, publicado em fins de 1989 com o título de “O fim da história” e, posteriormente, em 1992, com a obra “O fim da história e o último homem” ambos de Francis Fukuyama.

110 Nakamura e Weed (2009), p. 15.

111 Idem, p. 10.

à disposição da USIA foram sendo paulatinamente ampliados, de maneira que a influência da agência chegou ao seu ápice no decênio de 1970, período em que operou em mais de 170 países e, sobretudo, no de 1980, quando alcançou “o mais alto nível de influência dentro da estrutura de política externa dos EUA”. Suas operações no exterior estavam então “profundamente integradas” à rotina das representações diplomáticas do país e operava simultaneamente em cerca de 300 cidades do mundo¹¹².

A fusão das duas mais complexas estruturas de DP dos EUA não mudou o formato nem a estratégia estadunidense de comunicação com públicos estrangeiros, conforme observou o relatório da Comissão Consultiva sobre diplomacia pública em 2008¹¹³. Para muitos estudiosos, na verdade, o esvaziamento da DP pelo governo estadunidense, que levou ao desaparecimento da USIA, deixou um sistema “fraturado e com orçamento insuficiente, incapaz de servir como uma primeira linha de defesa efetiva contra as hostilidades externas”¹¹⁴.

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 sintetizaram essas hostilidades, no momento em que uma organização terrorista desafiou a hegemonia dos Estados Unidos, recém-criada pelo instável vácuo de poder deixado pela falta de um estado confrontador. Nesse contexto de crise, condições extremas uma vez mais deram o tom da estratégia de diplomacia pública dos EUA, que se desloca de uma posição de ostracismo para o centro da política externa. Essencialmente, o que se pretendeu para ganhar “os corações e mentes” dos públicos estrangeiros foi “vender” a lógica da Guerra ao Terror. No período que se seguiu aos ataques terroristas, a estratégia de diplomacia pública dos EUA baseou-se na comunicação unidirecional da publicidade e do *marketing*¹¹⁵, sem qualquer referência ao recurso do diálogo.

112 Dizard (2004), p. 103, 153, 199.

113 EUA (2008).

114 Fitzpatrick (2010), p. 5.

115 Ham (2005), p. 57.

O próprio presidente Bush deu o tom que caracterizaria a comunicação com públicos externos no pós-“11 de setembro”, ao elaborar sobre o tema com a imprensa:

Estou assombrado que exista tal incompreensão sobre o que é o nosso país, que exista gente que nos odeia [...] Como a maioria dos americanos, simplesmente não posso acreditar nisso. Porque sei o quão bons nós somos. Temos que realizar um trabalho melhor defendendo nosso ponto de vista¹¹⁶.

Na verdade, por todo o decênio que se seguiu ao “11 de setembro”, a diplomacia pública dos EUA pareceu encontrar dificuldades para traçar uma estratégia de atuação. Mais que isso, pareceu não saber qual a sua missão e qual a visão do papel que teria a desempenhar na conformação da política externa do país. Por trás dessas dificuldades talvez resida a questão central de se compreender qual o caráter da diplomacia pública nos EUA atualmente.

Por um lado, na linha do que pensava o presidente Bush, há uma corrente para a qual, a fim de serem efetivos, os EUA devem esforçar-se mais para comunicar sua “mensagem” aos públicos estrangeiros. Apesar de os partidários dessa linha de raciocínio parecerem compreender que passou o tempo da propaganda e da versão internacional das relações públicas, ainda insistem em um fluxo de informação unidirecional. Essa visão foi majoritária por todo o governo George W. Bush e pode ser sintetizada pelos termos do relatório da “Comissão 9/11”, segundo o qual, para se proteger no século XXI:

O governo dos EUA deve definir qual é a mensagem, para que serve. Devemos oferecer um exemplo de liderança moral no mundo, comprometida com o tratamento das pessoas de forma humana, pautados pelo estado de direito, e ser generosos e cuidadosos com nossos vizinhos”. [...]. Exatamente como fizemos na Guerra Fria,

116 The Washington Post (2001).

temos que defender nossas ideias com vigor no exterior. Os EUA lutam por seus valores¹¹⁷.

Como observa Melissen, em elaboração sobre a DP estadunidense, uma das maiores tentações do ator internacional é ver a diplomacia pública

como mais um instrumento da política externa. [...] É preciso ter cautela ao tentar criar um nexo muito próximo entre a diplomacia pública e a política externa, pois se pode comprometer a credibilidade da comunicação do país com os públicos externos. [...] Se [a DP] é atrelada demais aos objetivos da política externa, corre o risco de tornar-se contraproducente e de fato um fracasso, quando a própria política externa for percebida como um fracasso¹¹⁸.

Nesse contexto, e tendo em mente o quadro das políticas dos EUA em relação ao Oriente Médio, Melissen avalia que “as populações-alvo no mundo islâmico e em outras partes não podem ser culpadas por enxergar a diplomacia pública dos EUA, durante o governo Bush, como ‘um punho de veludo numa luva de aço’”¹¹⁹.

Há, por outro lado, número crescente de estudiosos da diplomacia pública que defendem não ser a melhoria na escolha da mensagem que aumenta a efetividade da DP, num mundo profundamente transformado pela globalização e pelas novas tecnologias. Entendem que só uma nova diplomacia pública, que “acima de tudo trate de promover e manter relações internacionais cordiais”¹²⁰, possui as condições para ser bem-sucedida no ambiente global de hoje. Para aumentar a efetividade é necessário que os antigos métodos da DP, baseados no monólogo do fluxo unidirecional de informações, sejam suplementados por novas formas de diálogo e colaboração diplomáticos. Como explica Shaun Riordan, “a nova agenda de segurança requer uma abordagem mais

117 EUA (2003).

118 Melissen (2005c), p. 14 e 15.

119 Idem, p. 15.

120 Idem, p. 21.

colaborativa da política externa, que por sua vez, requer um novo paradigma de diplomacia pública baseada no diálogo”¹²¹.

Em resumo, pode-se dizer que essa proposta da nova diplomacia pública para os EUA contempla uma mudança que vai do discurso voluntarioso, defensor do “nosso ponto de vista” entre os públicos externos, como foi preconizado na Guerra Fria e no primeiro momento do pós-“11 de setembro”, a uma visão mais holística e dialógica de “engajamento com mundo”. Esse debate não é novo, mas foi claramente potencializado pelos desdobramentos do ataque terrorista.

3.2. Nova diplomacia pública nos EUA

Inúmeros *think tanks*, universidades e setores especializados do governo estadunidense debruçaram-se sobre o tema no contexto da Guerra ao Terror e, entre tantos estudos, pode-se destacar um que sintetiza a abordagem na direção da nova diplomacia pública. Em 2003, o *Council on Foreign Relations* (CFR) publicou relatório extenso¹²² com propostas para revigorar a diplomacia pública dos EUA, no contexto da Guerra do Iraque. O relatório reconhece a deterioração da imagem do país e elenca inúmeras recomendações que refletem, em boa medida, as características da nova diplomacia pública. Sugere o maior envolvimento da DP na formulação da política externa, “não apenas nas aterrissagens forçadas, mas também nas decolagens”, conforme o conceito cunhado por Edward Murrow; a valorização da coordenação entre as instituições de DP; e a adoção de abordagem de “engajamento”, que envolva “escuta”, “diálogo”, “debate” e “construção de relacionamentos”. Como o CFR, outras instituições investiram no debate sobre a reformulação da DP estadunidense, sempre com conclusões que configuravam a necessidade de uma mudança de paradigma. Parecia haver, no entanto, um hiato intransponível entre as propostas teóricas e a realidade da prática da

121 Riordan (2005), p. 180.

122 Peterson et al. (2003), Recomendações.

DP, com um claro predomínio dos recursos de *advocacy* em apoio à Guerra ao Terror sobre os esforços em prol do entendimento intercultural.

Em seu discurso de posse, o presidente Barack Obama sinalizou que aquele hiato havia sido reconhecido, enfatizando o princípio do engajamento nas relações internacionais dos EUA, ao declarar ao Mundo Islâmico que “[os EUA] buscam um novo caminho à frente baseado no respeito e no interesse mútuo”¹²³. Em junho de 2009, voltou a fazer referência ao mesmo tema em seu famoso discurso na Universidade Cairo:

Sei que tem havido muita publicidade sobre esse discurso, mas nenhum discurso pode erradicar anos de desconfiança, nem eu posso no tempo que tenho esta tarde responder todas as perguntas complexas que nos trouxeram a este ponto. Mas estou convencido de que, a fim de avançarmos, é necessário que digamos abertamente o que guardamos em nossos corações e que frequentemente só é dito a portas fechadas. É necessário um esforço sustentado para ouvirmos uns aos outros, aprendermos uns com os outros, respeitarmo-nos uns aos outros; e para buscar um denominador comum¹²⁴.

Como antecedente, cabe sublinhar que, em 2007, o governo Bush havia publicado sua estratégia de diplomacia pública¹²⁵, que fora recebida com críticas por relatório¹²⁶ do *Government Accountability Office* (GAO). Segundo o GAO, tratava-se apenas de uma compilação de sugestões de modelos de comunicação, sem aprofundamento de suas caracterizações, que não oferecia ferramentas para medir os resultados das iniciativas de DP.

A estratégia descreve um processo de comunicação similar ao baseado em campanhas em termos de delineamento dos passos principais do processo de comunicação. O reconhecimento formal desse processo é um desenvolvimento positivo e abre a possibilidade para que a equipe

123 EUA (2009a).

124 EUA (2009b).

125 EUA (2007b).

126 EUA (2007a).

de comunicação do [Departamento de] Estado passe a adotar uma abordagem mais rigorosa na direção de seus esforços de comunicação temáticos. No entanto, o modelo não passa de uma sugestão de ferramenta e não descreve como e para que a pesquisa deve ser utilizada para dar apoio a cada passo do processo de comunicação¹²⁷.

De fato, a Estratégia Nacional de 2007 parece identificar a diplomacia pública apenas como um instrumento de compilação de iniciativas para comunicar a política externa dos EUA. Já na sessão inicial de “missão e prioridades”, o documento estabelece um nexo direto entre oito objetivos de segurança nacional estabelecidos pela Estratégia de Segurança Nacional e quatro objetivos de diplomacia pública¹²⁸. Concebida quase como uma declaração de metas em relação ao Oriente Médio, na Estratégia de 2007, a DP é tratada tão somente como meio de divulgar políticas.

Quando, em dezembro de 2009, o governo Obama divulgou novo quadro estratégico de diplomacia pública¹²⁹, havia considerável expectativa entre estudiosos e profissionais do setor nos EUA, após indicações filtradas em referências públicas do próprio presidente. O *Quadro Estratégico para a Diplomacia Pública* propõe-se a ser um “mapa do caminho para a diplomacia pública” que tem como missão “apoiar a consecução dos objetivos e metas da política externa dos EUA, avançar o interesse nacional e aumentar a segurança nacional, informando e influenciando públicos externos e expandindo e fortalecendo a relação entre o povo e governo dos Estados Unidos”¹³⁰.

O documento identifica a necessidade de “estratégias de engajamento público multidimensionais com o objetivo de forjar parcerias, mobilizar coalizões amplas e galvanizar a opinião pública em todos os setores da sociedade: ativistas, acadêmicos, líderes empresariais,

127 Idem, p. 1 a 4.

128 EUA (2007b), p. 2.

129 EUA (2010).

130 Idem, p. 3.

religiosos e representantes da sociedade e das ONGs”¹³¹. Para tanto, elenca cinco “imperativos estratégicos” e uma longa lista de ações táticas para realizá-los. A definição das táticas é vaga e transparece o fato de que, embora a administração Obama busque “engajamento global” – o que é um salto conceitual em relação às estratégias anteriores –, as ferramentas utilizadas são pouco inovadoras. Baseiam-se predominantemente no “engajamento da mídia”, no fortalecimento da habilidade de formatar mensagens, com o objetivo de engajar-se com a imprensa internacional e concorrer para formatar o diálogo global e ter a oportunidade de contribuir com a perspectiva dos EUA.

Philip Seib, então diretor do Centro de Diplomacia Pública, da *University of Southern California*, descreveu o Quadro Estratégico como uma “incrível decepção”, ao argumentar que o documento não atacou problemas antigos da DP dos EUA. Segundo Seib:

Nada no novo plano aborda a necessidade de a diplomacia pública preocupar-se menos com *branding* e mais com serviços; a fim de deixar o monólogo ao estilo ‘Guerra Fria’ e abraçar um plano abrangente para comunicação interativa; de mudar a visão de diplomacia pública centrada no Oriente Médio para outra mais abrangente; de realisticamente utilizar a diplomacia pública como ferramenta antiterror; e de alcançar diásporas e Estados virtuais¹³².

Apesar da crítica, cabe ressaltar que o documento traz também avanços substanciais no que diz respeito à estruturação e implementação da diplomacia pública estadunidense. Foca na gestão interna dos processos e na alocação de recursos, questões que necessitavam atenção desde a incorporação da USIA pelo Departamento de Estado.

131 EUA (2010), p. 7.

132 Seib (2010).

3.3. Uma diplomacia institucionalizada e *accountable*¹³³

Embora o governo dos EUA possua uma massa de recursos e ferramentas superior a de qualquer outro país, que consumiu, desde os ataques terroristas do “11 de setembro”, mais de US\$ 10 bilhões em esforços de comunicação para avançar os interesses estratégicos dos EUA, a diplomacia pública estadunidense dá mostras de ainda padecer de consideráveis dificuldades para inserir-se no cenário da comunicação globalizada que caracteriza o mundo de hoje. Em primeiro lugar, parece ainda não ter se recuperado da reestruturação ocorrida com a fusão da USIA no Departamento de Estado. Embora o quadro Estratégico de 2009 tenha dedicado expressivo espaço para tratar do tema dentro do Departamento de Estado, sucessivos relatórios do GAO têm reforçado que persistem problemas de coordenação entre as instituições que planejam e implementam a diplomacia pública. Antes disso, a instituição de prestação de contas dos EUA identifica um problema analítico de carência de definição do problema objeto da atenção da DP e, portanto, da falta de definição dos objetivos almejados. Como consequência, segundo o GAO, a diplomacia pública dos EUA careceria de um sistema confiável de mensuração dos resultados¹³⁴.

Esses elementos concorrem para tornar ainda mais complexo o desafio da comunicação dos EUA hoje e a dificuldade de realizar a transição da diplomacia pública da “Guerra Fria”, do monólogo e do fluxo unidirecional de informações, para a nova diplomacia pública, do diálogo, do engajamento e da cooperação. Embora haja uma transparência e uma prestação de contas invejáveis em todas as etapas da diplomacia pública,

133 Segundo José Antônio de Pinho e Ana Rita Sacramento, em análise do termo no Brasil, não há na língua portuguesa tradução perfeita de *accountability*. “Verifica-se, pois, que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra, pois desde 1794 ela consta no dicionário de língua inglesa. Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência [hoje], na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. Especulando, podemos associar o surgimento do termo na realidade inglesa com a emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo”. Pinho e Sacramento (2009), p. 1347.

134 EUA (2007a), p. 2 a 4; EUA (2009c), p. 1 e 2.

ainda que um sem-número de *think tanks* tenham oferecido propostas de planos e estratégias, os Estados Unidos parecem se ressentir de uma política que faça jus aos enormes desafios que enfrentam¹³⁵.

3.4. Componentes da diplomacia pública dos EUA

3.4.1. Escuta

Os Estados Unidos possuem um sofisticado sistema de escuta, baseado no monitoramento de temas sensíveis, que ocorre primeiramente nas Missões no exterior. Funcionários dos governos federal, estaduais e municipais têm acesso ao *Open Source Center* (OSC), sistema de monitoramento integrado, subordinado ao diretor de Inteligência Nacional da Agência Central de Inteligência (CIA). O OSC monitora e traduz notícias de veículos da imprensa escrita, de rádio, de televisão e das novas mídias. Além disso, o Departamento de Estado e a USAID produzem monitoramento específico, coordenado por área do DoS. Ainda assim, relatório do GAO sobre diplomacia pública de 2007 concluiu que o resultado do monitoramento e pesquisa realizado pelo Departamento de Estado era muito genérico e difícil de utilizar em campanhas específicas de diplomacia pública¹³⁶. O *Office of Research*, órgão do Departamento de Estado, realiza pesquisas de opinião em mais de 50 países. Além disso, *think tanks*, como o *Pew Research Center* e *Freedom House* realizam amplas pesquisas internacionais de interesse do governo.

3.4.2. *Advocacy*

O governo estadunidense divide o que chama de “comunicação estratégica”, segundo a definição de Joseph Nye, em três categorias: “comunicação diária”, que dá conta da relação com a mídia cotidiana,

135 Pamment (2013), p. 75.

136 EUA (2007a), p. 6 e 12.

disputa informações e gerencia crises; “iniciativas de *advocacy*”, idealizadas para comunicar temas específicos; e “construção de relacionamentos de longo prazo”, que busca criar laços de engajamento mais profundos com determinado público estrangeiro¹³⁷. Para Nye, as duas primeiras categorias podem ser desenvolvidas por meio de campanhas de *advocacy*. Já a terceira categoria situa-se na interseção com a diplomacia de intercâmbio, e contempla a concessão de bolsas, realização de seminários e cursos. A Estratégia Nacional de Diplomacia Pública de 2007 classifica as audiências alvo da diplomacia pública dos EUA em três grandes grupos: “audiências de massa”, alcançados por meio de televisão e rádio; “populações vulneráveis”, que inclui jovens, mulheres e minorias; “e influenciadores-chave”, que contempla líderes religiosos, políticos, trabalhistas, empresariais, feministas, jornalistas e militares¹³⁸.

O Departamento de Estado e outras instituições dos EUA, como o Departamento de Defesa, possuem uma das mais consistentes estruturas de *advocacy* do mundo de hoje, que utiliza praticamente todos os recursos da *advocacy* tradicional e, cada vez mais, as modernas tecnologias de comunicação. Essa preponderância do elemento *advocacy*, no entanto, como se procurou mostrar, acaba por trazer à diplomacia pública estadunidense certo descompasso com os desafios estratégicos que o país vem enfrentando nos últimos vinte anos.

3.4.3. Diplomacia cultural

Segundo dados oficiais, os Estados Unidos possuem 19 programas culturais, implementados por seis instituições. O Departamento de Estado é diretamente responsável por dois programas (*Citizen Exchange Programmes* e *Fulbright Program and Related Academic Exchange Programmes*), gerenciados pelo Bureau de Assuntos Educativos e Culturais

137 Idem, p. 7.

138 EUA (2007b), p. 4 e 5.

(ECA). Os demais programas são desenvolvidos pelo *National Endowment for the Arts* (4 programas); *National Endowment for the Humanities* (5); *Japan-U.S. friendship Commission* (1); *Open World Leadership Center* (1); e *U. S. Holocaust Museum* (6)¹³⁹.

O fato de não haver uma gestão central de todos os programas apresenta o risco de gerar sobreposições e dispersão de recursos, além de perda de foco. Garante, no entanto, instrumentos de proteção contra casuísmos e a contaminação dos objetivos de longo prazo da diplomacia cultural pelos de curto prazo da política externa.

3.4.4. Diplomacia de intercâmbio

Nos EUA, a diplomacia de intercâmbio é considerada componente fundamental da diplomacia pública. Segundo Sherry Mueller, estudo realizado em meados do decênio passado pelo Serviço de Pesquisa do Congresso analisou 29 dos mais significativos estudos sobre diplomacia pública nos EUA e constatou que mais da metade deles recomendava a expansão dos programas de intercâmbio ou do número de bibliotecas no exterior, singularizando-se como a proposta mais comum nos relatórios¹⁴⁰. Lee Hamilton, que foi copresidente da “Comissão 9/11” sintetizou a visão do governo estadunidense: “A educação internacional é a isoladamente a ferramenta mais efetiva da Política Externa dos EUA. Corrói as desconfianças, fortalece os laços e os entendimentos e encoraja a reconciliação entre os povos”¹⁴¹.

Mueller ressalta que inúmeras pesquisas entre embaixadores estadunidenses confirmaram o *International Visitors Leadership Program* (IVLP) do Departamento de Estado como a ferramenta de diplomacia pública mais valiosa que eles tinham em mãos¹⁴². O *National Council of International Visitors* (NCIV), parceiro privado

139 Para mais detalhes sobre os programas culturais dos EUA, ver EUA (2013), p. 310 a 315.

140 Mueller (2009), p. 102.

141 Idem, p. 102.

142 Ibidem, p. 105.

do Departamento de Estado na administração do IVLP, avalia que, a cada ano, aproximadamente 80.000 voluntários envolvem-se nas atividades dos 90 grupos comunitários que compõem a rede do NCIV.

Finalmente, o governo dos EUA gerencia cerca de 230 programas de diplomacia de intercâmbio, divididos entre 14 Departamentos e 49 agências independentes. Em 2012, esses programas atingiram cerca de 3.900.000 estrangeiros¹⁴³.

3.4.5. Difusão internacional

Com a fusão da USIA ao Departamento de Estado, o *Broadcasting Board of Governors* (BBG), que, em 1994, havia consolidado todas as estruturas de difusão internacional sob a gestão da USIA, foi transformado em um órgão independente dentro do Executivo dos EUA. O secretário de Estado tem direito a voto na diretoria do BBG e o Departamento de Estado é responsável pelo seu conteúdo e linha editorial de política externa¹⁴⁴.

O BBG é responsável pela direção das operações do *International Broadcasting Bureau* (IBB), que supervisiona toda a difusão internacional do *Voice of America* (VOA) e da *Worldnet*, bem como da *Cuba Broadcasting* (*Radio e TV Marti*). O BBG também financia e possui participação editorial em outros difusores, tais como a *Middle East Broadcasting Network*, que opera a televisão *Alhurra* e a *Radio Sawa*; a *Radio Free Europe/Radio Liberty* (RFE/RL), que opera as rádios *Farda* (Irã) e *Free Iraq*; e a *Radio Free Asia*¹⁴⁵.

Embora possua atribuições semelhantes às da *BBC World Service*, o BBG tem recebido muitas críticas, ao ponto de a então secretária de estado Hillary Clinton afirmar, em 2013, que “o BBG demonstrou estar praticamente defunto em termos de capacidade de transmitir

143 EUA (2013), p. 25.

144 Nakamura e Weed (2009), p. 24.

145 Idem, p. 25.

uma mensagem ao redor do mundo”¹⁴⁶. Já em 2004, relatório do GAO afirmava que “do ponto de vista organizacional, a existência de cinco entidades difusoras separadas tem levado a uma sobreposição de serviços de idiomas, duplicação de conteúdos de programas, serviços de apoio e captação de notícias redundantes, além das dificuldades na coordenação de dos esforços de difusão”. O relatório também concluiu que os desafios de publicidade incluíam formatos de programas fora de moda, baixa qualidade do sinal e baixa audiência em muitos mercados¹⁴⁷. Em 2014, projeto de lei bipartidário propôs a revisão das estruturas de comunicação e difusão dos EUA. A proposta visa a criar a *United States International Agency*, que substituirá o BBG.

O Departamento de Estado possui seu próprio sistema de difusão de discursos dos chefes da Casa. Além disso, faz uso intensivo das novas mídias, como *YouTube*, *Twitter* e blogs. O endereço IIP Digital, gerenciado pelo *International Information Program* (IIP), do Departamento de Estado, “objetiva engajar audiências internacionais em questões de política externa, sociedade e valores a fim de criar ambiente receptivo aos interesses dos Estados Unidos”¹⁴⁸. O sítio busca comunicar-se com a opinião pública de outros países e com outros públicos externos por meio de vídeos, blogs, bate-papos e artigos em nove idiomas. Além disso, o sítio do IIP provê conteúdo para embaixadas e consulados em mais de 140 países.

3.5. Limites da diplomacia pública dos EUA

James Pamment sublinha que, com sua estrutura enfraquecida pela reforma radical ao final do governo Clinton¹⁴⁹, a diplomacia pública dos EUA jamais se recuperou após ter sido surpreendida pelos eventos do “11 de setembro”. As tentativas de produzir uma institucionalização

146 Wall Street Journal (2014).

147 EUA (2004), Sumário.

148 Disponível em: <<http://iipdigital.usembassy.gov/iipdigital-en/aboutus.html#ixzz3I94PuuUH>>.

149 Pamment (2013), p. 75.

da DP teriam esbarrado em “políticas internas desagregadoras e numa política externa unilateral”, particularmente nos governos Bush. A falta de uma liderança apartidária na DP teria levado as instituições de diplomacia pública a um estado de “fricção constante”, sem objetivos unificadores para guiar os atores na mesma direção.

Talvez o limitador mais significativo da diplomacia pública dos EUA seja o próprio conceito de desenvolver “mecanismos [que serão] utilizados por um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do engajamento com um público externo”¹⁵⁰. Muitos formuladores estadunidenses em Washington demonstram ceticismo em relação à eficácia da diplomacia pública como um instrumento legítimo de promoção dos interesses do país nas relações internacionais, por entender que tal conceito está em contradição com os valores liberais do ideário do país. Nicholas Cull argumenta que o grande desenvolvimento da DP dos EUA na segunda metade do século XX deveu-se à “anomalia da política da Guerra Fria”¹⁵¹ e não a decisões baseadas em convicções e nos interesses internos expressados pelos governos.

Segundo Cull, a melhor maneira de se contornar essas questões ideológicas seria por meio da criação de uma instituição que coordenasse as estruturas de diplomacia pública nos EUA, as quais deveriam ser fisicamente descentralizadas e afastadas dos formuladores de política de Washington. Essa nova instituição, o *National Endowment for Public Diplomacy*, que passaria a coordenar a diplomacia pública estadunidense, poderia ter sede em Los Angeles, cidade que, segundo o autor, serviria como um centro mais criativo que Foggy Botton para os fins da DP (por sua proximidade com Hollywood). Cultura e intercâmbio deveriam se unir em um *Benjamin Franklin Institute*, nos moldes do *British Council* ou do *Goethe Institut*, com sede na capital cultural dos EUA, Nova York. A área de difusão internacional de uma *Voice of*

150 Ver definição no capítulo dois.

151 Cull (2009d), p. 11.

America reformada poderia ser transferida para Atlanta (que já sedia a CNN) e a estrutura de *advocacy* permaneceria no Departamento de Estado¹⁵².

152 *Idem*, p. 12.



Capítulo 4

A diplomacia pública na China

4.1. Contexto

A diplomacia pública vem desempenhando papel estratégico na conformação do posicionamento internacional da China no século XXI. De maneira geral, tem sido utilizada para lidar com questões associadas à promoção da imagem externa da China e ao combate à teoria da “ameaça chinesa”, na medida em que o país passou a exercer peso cada vez maior no cenário econômico e político internacional. Emblemática desse contexto foi a proposta do vice-presidente da *Shanghai Public Relations Association*, Wu Wonfu, no final de 2006, segundo a qual a China deveria passar a adotar o panda como símbolo nacional, em lugar do dragão¹⁵³. A ideia gerou desaprovações e um acalorado debate, por trás da qual estava a tese de que os conceitos chineses seriam de difícil compreensão por estrangeiros. Estimava-se que, como o discurso das relações internacionais é ocidentalizado, ao tentar expressar-se na

153 Wang (2008), p. 258.

linguagem internacional, o governo chinês faria o país enfraquecer suas características diante da sociedade chinesa, que não pouparia críticas.

Polêmicas como essa ressaltam o fato de que, ao longo dos últimos decênios, a China vem demonstrando cada vez maior interesse em impactar positivamente públicos estrangeiros e influenciar a percepção que se tem do país. Entre as ferramentas utilizadas destaca-se a diplomacia pública, como recurso de promoção do *soft power* chinês. A diplomacia pública da China tem origem em um tripé de sustentação. Em primeiro lugar, baseia-se na tradicional preocupação chinesa com questões associadas à imagem, em todos os tipos de relações. Além disso, fundamenta-se na longa história de prática da propaganda pelo regime comunista. Finalmente, está diretamente ligada à percepção dos seus líderes de que na era da comunicação globalizada, no cenário de expansão econômica e política do país, a diplomacia pública desempenha papel fundamental no reposicionamento chinês no cenário internacional.

4.2. Das portas abertas ao surgimento pacífico

A evolução da DP da China não pode ser descolada do desenvolvimento experimentado pela sua diplomacia, a reboque do reposicionamento do país no cenário econômico e político internacional, ao longo das últimas décadas. O marco inicial da abertura da China que conhecemos hoje para o mundo talvez seja a “diplomacia do ping-pong”¹⁵⁴, no início dos anos de 1970. Objetivamente, porém, foi a chegada de Deng Xiaoping ao poder – com sua “política de portas abertas”¹⁵⁵ e reformas econômicas que surpreenderam os mercados – o principal motivador da virada de página da exposição internacional da

154 A expressão refere-se ao intercâmbio de jogadores de tênis de mesa chineses e estadunidenses, no início dos anos de 1970. O evento marcou o degelo das relações entre a China e os EUA, que pavimentou o caminho para a visita do presidente Richard Nixon a Pequim, em 1972, e para o reconhecimento da China pelos EUA, em 1979, no governo Carter.

155 A política de “portas abertas” foi anunciada por Deng Xiaoping em dezembro de 1978, com o objetivo de atrair o comércio internacional para se instalar na China. Em 1980, foram criadas quatro Zonas Econômicas Especiais (SEZ) com o objetivo de modernizar a indústria chinesa e promover sua economia por meio da atração do investimento direto internacional.

China. Carismático, com frases de efeito, como a famosa “não importa se o gato é branco ou preto, desde que cace ratos”, cativou audiências em todo o mundo, porque soube expor seu país no momento em que capitaneava reformas modernizantes essenciais.

As reformas “pós-Mao” lançadas por Deng Xiaoping incluíram a abertura da China para o intercâmbio internacional e o turismo e, em 1983, a chancelaria chinesa criou o Departamento de Informação. No entanto, o fluxo de mudanças positivas na maneira de a China lidar externamente com sua imagem foi severamente comprometido, em 1989, com a crise da Praça da Paz Celestial¹⁵⁶. A fotografia de um chinês solitário a bloquear a passagem dos tanques na praça, talvez o maior dano isolado à imagem da China de hoje, trouxe também nova inflexão à estratégia de exposição do país. Se, no primeiro momento, envolvido que estava com a estabilização, o governo promoveu uma redução nas iniciativas de abertura, deu-se conta, em seguida, de que a percepção internacional da China já era valiosa demais para o país e não poderia ser obstada por crise conjuntural.

Com medidas como a contratação da Hill & Knowlton, empresa de relações públicas reconhecida internacionalmente, a China deu mostras de que levava a sério o desafio da construção de uma imagem internacional positiva. Em paralelo ao processo externo, ocorreu a reconfiguração da estrutura de comunicação interna e externa do governo, por meio da unificação de pequenas instituições sob uma única sigla e da criação do Escritório de Informação do Conselho de Estado (SCIO segundo a sigla em inglês), em 1991. Seu objetivo declarado era o de “promover a China como país estável em processo de reforma, uma

156 O Protesto na Praça da Paz Celestial, em 1989, consistiu em uma série de manifestações lideradas por estudantes e ocorridas entre os dias 15 de abril e 4 de junho. Os manifestantes eram oriundos de diferentes grupos e os protestos por melhores condições de vida consistiam em marchas pacíficas nas ruas de Pequim. Em função do agravamento das tensões, em 20 de maio, o governo declarou lei marcial e, na noite de 3 de junho, enviou tanques à praça da Paz Celestial para dissolver protestos. No dia 4 de junho, as manifestações se intensificaram e no dia 5 um jovem solitário invade a Praça da Paz Celestial e faz parar uma fileira de tanques. O fotógrafo Jeff Wildener, da Associated Press, registrou a cena e a imagem ganhou os principais jornais do mundo. O manifestante solitário foi eleito pela revista *Time* uma das pessoas mais influentes do século XX.

China que se preocupa com sua população, inclui minorias e trabalha com afincos para reduzir a pobreza”¹⁵⁷. Embora discretas, foram as primeiras iniciativas de institucionalização da DP no país.

Ao longo do decênio de 1990, o governo chinês empreendeu mais ênfase à construção de uma imagem externa positiva do país, sobretudo por meio do fortalecimento do SCIO, a partir da gestão de Zhao Qizheng¹⁵⁸, de 1998 a 2005. Consciente da imagem negativa que o conceito de “propaganda” possui no Ocidente, Zhao pouco a pouco substituiu a expressão “*xuan chuan*”, que significa “propaganda externa”, consagrada pelo governo revolucionário de Mao e abertamente inspirada na propaganda internacional da União Soviética, pela mais convidativa “*shuo ming*”, que quer dizer “explicação”. Em artigo para a *Asia Week* intitulado “*Beijing’s Spin Doctor*”, Todd Crowell e David Hsieh retrataram o vanguardismo de Zhao e o cenário da comunicação chinesa do início dos anos de 2000:

Desde que [Zhao] assumiu, os repórteres se deram conta de uma mudança colossal na maneira como a informação oficial passou a ser divulgada. Não apenas ele mais que dobrou a frequência das coletivas de imprensa, mas passou a instar os representantes do governo chinês a serem mais conciliadores com os jornalistas, chegando a adotar práticas ocidentais, tais como conversas *off the records*. Ele também reinstituiu o uso do inglês nas coletivas de imprensa do governo¹⁵⁹.

Por inusitado que possa parecer, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a maneira como a diplomacia pública do governo estadunidense reagiu à crise que se seguiu e as críticas internas e internacionais sofridas pelos EUA¹⁶⁰ tiveram forte impacto na emergente diplomacia pública da China. Como consequência, em setembro de 2003, realizou-se em Beijing o seminário “*The Theory and Practice of*

157 Hooghe (2007b), p. 21.

158 Ministro responsável pelo Gabinete de Informação do Conselho de Estado (1985-2005) e um dos principais responsáveis pela formulação da nova estratégia de diplomacia pública e de divulgação da imagem da China

159 Crowell e Hsieh (2000).

160 O tema está mais detalhado no capítulo três, sobre Diplomacia Pública nos EUA.

Public Diplomacy”¹⁶¹, que abriu série de debates sobre DP organizada pelos Departamentos de Informação e de Planejamento Político do Ministério das Relações Exteriores. No início de 2004, foi criada a Divisão de Diplomacia Pública, no Departamento de Informação do Ministério de Relações Exteriores, ao tempo em que se realizava amplo seminário acadêmico sobre a diplomacia pública da China. Na ocasião, Shen Guofang, vice-ministro de Relações Exteriores e ex-diretor do Departamento de Informação, definiu a diplomacia pública como “um campo muito importante do trabalho diplomático, cujo objetivo básico é promover as trocas e as interações com o público, a fim de guiar e ganhar a compreensão e o apoio do público para a política externa”¹⁶².

O marco de política externa a influenciar a diplomacia pública chinesa atual é a teoria do “Mundo Harmônico”, contribuição do presidente Hu Jintao à teorização do Partido Comunista Chinês (PCC), introduzida em 2005¹⁶³ e adotada em 2007, pelo PCC. Baseia-se na teoria interna da “sociedade harmônica” e no conceito de “surgimento pacífico” e conforma-se em torno de quatro temas amplos: multilateralismo efetivo com papel relevante para a ONU; desenvolvimento de um mecanismo coletivo de segurança; prosperidade para todos por meio de cooperação mutuamente benéfica; e tolerância e incremento do diálogo entre civilizações distintas¹⁶⁴. Com o conceito da “sociedade harmônica”, a China busca desmitificar a imagem generalizada de que seu surgimento como grande potência econômica e comercial concorrerá para desestabilizar o cenário internacional, argumentando que, ao contrário, trará mais equilíbrio e desenvolvimento para todos.

Em 2007, a China passou explicitamente a investir no *soft power* como uma dimensão de política externa. O conceito foi objeto de discussões nas duas principais conferências do PCC, o Congresso

161 Wang (2008), p. 260.

162 Idem.

163 “*Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity*”, discurso proferido por Hu Jintao, na AGNU em 15 de setembro de 2005.

164 Hooghe (2007b), p. 10.

Nacional do Povo (Parlamento chinês) e na Conferência Consultiva Política do Povo Chinês¹⁶⁵. Além disso, por ocasião do 17o Congresso Nacional do Partido Comunista, Hu Jintao instou o país à valorização do *soft power* da cultura chinesa, por meios que incluíam a promoção dos recursos da internet e investimento em instituições culturais na China. O discurso repercutiu amplamente e estabeleceu o novo patamar em que a China passaria a tratar sua inserção no cenário internacional¹⁶⁶. Foi a primeira vez que um documento oficial do mais alto estrato do Partido Comunista Chinês promoveu o *soft power*. Muito poucas expressões do vernáculo das relações internacionais penetraram tão profunda e amplamente no vocabulário chinês nos últimos anos¹⁶⁷.

Segundo Yiuwei Wang, esse reconhecimento do *soft power* é significativo porque, no imaginário coletivo chinês, a imagem internacional de um país emana da sua força e pujança: se um país é forte e poderoso, será respeitado internacionalmente. Embora os líderes chineses fomentem o rejuvenescimento da imagem da China, estariam mais preocupados com o crescimento do PIB do país que com o alcance do *soft power*, porque entenderiam o desenvolvimento chinês como decorrência do crescimento econômico, essencialmente. Assim, a imagem da “ameaça chinesa” seria fruto desse pragmatismo exacerbado; e a adoção do *soft power* ao discurso oficial, a tentativa de desconstruir tal imagem.¹⁶⁸

4.3. Metas da diplomacia pública na China

Tornava-se cada vez mais claro para os líderes chineses que a diplomacia do país deveria jogar em inúmeros tabuleiros, se quisesse ajudar a materializar o conceito de “surgimento pacífico”. Seria necessário ir além da relação diplomática tradicional entre governos,

165 Baotjie e Yifeng (2007).

166 Tao (2007).

167 Wang (2008), p. 258.

168 Idem, p. 261.

para investir no diálogo com a sociedade civil estrangeira, sobretudo no entorno. A diplomacia pública que se vem desenvolvendo na China possui, portanto, características muito peculiares, que visam a conduzir o país a um desenvolvimento seguro e pacífico. Se, por um lado, tem como objetivo central promover e divulgar a legitimidade do governo autoritário do Partido Comunista, por outro, é responsável pela construção da imagem do “surgimento suave” da segunda maior economia mundial. Nesse processo, a DP chinesa se vê diante do desafio de reinventar a abordagem de questões caras ao *soft power*, como, por exemplo, as de direitos humanos – por mais que seus líderes saibam que não se constrói imagem positiva sem conexão com a realidade. Distinguem-se, em tal cenário, quatro metas principais¹⁶⁹.

Em primeiro lugar, a China quer ser vista como um país que se esforça por garantir a seu povo um futuro melhor e quer fazer o mundo entender o conjunto de políticas que desenvolve e implementa com tal fim. A imagem que se quer passar é a de um país emergente em meio a longo e demorado processo de transformação, peculiar pelas características geográficas, históricas e ideológicas, mas seguro e definitivo. Tendo em vista a longa tradição de produção e consumo de propaganda no país, esforços no sentido de comunicar essa meta talvez sejam os mais razoáveis de se produzir e as táticas de *advocacy*, intercâmbio e difusão, de que se fala mais à frente, devem ser analisadas nesse contexto.

Em segundo lugar, a China quer ser vista como um parceiro econômico confiável, estável, que não oferece qualquer razão para ser temido. Esse objetivo é central para a construção da imagem de “surgimento pacífico”. O desafio é mostrar aos parceiros – sobretudo aos vizinhos – que será mútuo o benefício de uma China forte. O conceito de “coprosperidade” é materializado, por exemplo, na Área de Livre Comércio ASEAN-China, criada em 2010. Na mesma linha de

169 Hooghe (2007a), p. 92 a 94.

aproximação, a China dobrou seu investimento direto na Asean, ao passo que concluiu acordos de *swap* com os países que a conformam.

Para muitos analistas¹⁷⁰, a crescente influência do *soft power* da China no Sudeste da Ásia tem caráter essencialmente econômico, na medida em que deriva do fato de o país ser uma fonte de ajuda financeira, comércio e investimentos na região. Em um segundo nível, estimam esses analistas, a China exerce influência por meio de diplomacia tradicional, admiração pelo modelo chinês de cultura ancestral, com ênfase nos valores regionais partilhados. Além disso as comunidades chinesas naqueles países desempenham papel estratégico, tanto do ponto de vista econômico como do social.

Em terceiro lugar, a China quer se caracterizar como membro confiável da comunidade internacional, capaz de contribuir para a manutenção da paz mundial e a solução de crises. Dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a China é um dos que contribui com maior contingente para as missões de manutenção da paz ao redor do mundo. No entanto, o exemplo mais bem-acabado do ímpeto chinês em direção à construção de uma imagem de *honest broker* talvez seja a sua participação nas conversações hexapartite na Coreia do Norte.

Como espécie de moldura para essas três ambições, a integrá-las e legitimá-las, a China quer ver reconhecida e valorizada a sua cultura e história milenares. Embora a diplomacia cultural tenha sido negligenciada por muito tempo pelos governantes chineses, no contexto do “surgimento pacífico”, iniciativas de promoção da língua e da cultura chinesas no exterior passaram a ser prioridade¹⁷¹. De certa maneira, essa *rationale* teria o objetivo de induzir à conclusão de que decisões estratégicas de hoje são frutos naturais de milênios de experiência. O Instituto Confúcio, de que se fala mais à frente, quando se aborda os componentes da diplomacia pública chinesa, é exemplo dessa estratégia.

170 Lum, Morrison e Vaughn, (2008) p. 1 e 2.

171 Kurlantzick (2007), capítulo IV.

Em outro registro, a cerimônia de abertura dos Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, assistida pela audiência global recorde de um bilhão de pessoas¹⁷², também é exemplo das iniciativas de DP, com ênfase clara nos componentes da cultura chinesa tradicional, apresentados com tecnologia de ponta e uma disciplina invejável.

Essas metas claras e objetivas são enquadradas por um conjunto de ativos e passivos da realidade chinesa, que, juntos, oferecem uma ideia dos desafios que a China enfrenta para atingir suas ambições de uma inserção ao mesmo tempo suave e positiva no cenário internacional.

4.4. Passivos

O novo “surgimento” econômico da China é motivo de temor nos quatro cantos do mundo, em decorrência da perspectiva da perda de empregos e do quase unânime déficit comercial na relação com o gigante asiático. Além disso, há uma crescente frustração, por um lado, com a política monetária da China, que todos acreditam trazer-lhe vantagens comerciais indevidas e, por outro, com a lenta abertura dos mercados chineses aos produtos de outros países. Tanto nos EUA e nos países desenvolvidos da Europa como na Ásia, África e América do Sul, é sensível o fantasma da “ameaça chinesa”.

Como tudo na China ocorre em escala superdimensionada, o impacto dos desastres ambientais e da poluição industrial é constante motivo de desgaste da imagem chinesa. Segundo a Agência Internacional de Energia, a China é o maior emissor de gases de efeito estufa do mundo. As questões de saúde pública também assustam, como as epidemias de gripe aviária e SARS¹⁷³ que ocorreram no início do decênio de 2000.

172 Em seu levantamento, com base na audiência de TV domiciliar em 54 países, a empresa britânica *Future Sport* definiu a abertura dos Jogos de Pequim como a primeira “genuína” audiência acima de 1 bilhão de telespectadores da história. Estimativas anteriores de audiência acima de 1 bilhão de pessoas, como as feitas pela FIFA, por ocasião das finais dos Mundiais de 1998 e 2002, careciam de consistência técnica. Ver Sampaio (2012), p. 18, e COI (2009), p. 3.

173 Síndrome respiratória aguda grave (SARS) é uma doença respiratória viral de origem zoonótica causada pelo coronavírus SARS (SARS -CoV). Entre novembro de 2002 e julho de 2003, um surto de SARS no Sul da China causou o surgimento de 8096 casos e 774 mortes registradas em vários países. A maioria dos casos ocorreu em

Todos esses passivos maculam a imagem idealizada da China que seus líderes sonham construir, ao tempo em que afugentam negócios e investimentos.

Somam-se aos passivos econômicos os de caráter político. Temas de desrespeito aos direitos humanos são recorrentes, com destaque para a perseguição aos membros da seita Falungong e perseguição de minorias, entre as quais a do Tibete, que engaja grande número de simpatizantes. Reflexos desse engajamento foram as inúmeras manifestações a favor da independência do Tibete durante o revezamento da tocha olímpica, por ocasião dos Jogos de Pequim 2008¹⁷⁴, verdadeiro pesadelo para a diplomacia pública chinesa e para a organização dos Jogos.

A resposta da China a essas questões tem sido comumente errática. Por vezes, o governo chinês “paga na mesma moeda”, como no caso das denúncias de desrespeitos aos direitos humanos, quando, em vez de abordar a questão, prefere divulgar relatórios que contêm denúncias de desrespeitos semelhantes infligidos em países do Ocidente, em geral, nos Estados Unidos. Além disso, para responder às críticas, é comum encontrar no discurso oficial de Pequim recurso ao argumento de que se trata de país em desenvolvimento, ainda com profundas desigualdades, geradoras de inúmeras distorções, que estão sendo dirimidas pouco a pouco. Ações de *advocacy* que abordem os assuntos com transparência ainda não são o padrão.

4.5. Ativos

O novo surgimento econômico da China não traz apenas temor, antes admiração e atração. Hoje, a China representa inúmeras oportunidades econômicas e sua ascensão é estudada com avidez pela Academia. Na verdade, embora o modelo político-econômico e a inserção internacional chinesa sejam vistos com ressalvas no Ocidente

Hong Kong, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS). No início de 2003, em poucas semanas, a SARS propagou-se a partir de Hong Kong para infectar pessoas em 37 países.

174 Sampaio (2012), p. 61 e 62.

democrático, é acompanhado com muito interesse por diversos países em desenvolvimento. Como ressaltou Joshua Cooper Ramo, o modelo autoritário e pragmático chinês

está construindo um caminho para outras nações ao redor do mundo que estejam tentando não apenas desenvolver seus países, mas também adequar-se à ordem internacional de uma maneira que permita que se mantenham verdadeiramente independentes, que proteja seu modo de viver e suas escolhas políticas, num mundo com um único e monumentalmente poderoso centro de gravidade. [...] Esse ‘consenso de Pequim’ substituiu o amplamente desacreditado ‘consenso de Washington’ [...] a marca da arrogância do ‘fim da história’; deixou uma trilha de economias destruídas e sentimentos ruins ao redor do mundo. A nova abordagem da China é guiada por um desejo de ter crescimento de alta qualidade, igualitário e pacífico. Do ponto de vista crítico, [o consenso de Beijing] subverte ideias tradicionais como privatização e livre-comércio¹⁷⁵.

Essa abordagem do modelo chinês atrai diversos países na Ásia e na América Latina. Em particular, tem-se visto o avanço dos investimentos chineses na África, onde líderes sentem-se tratados como iguais, por receberem aportes chineses em áreas estratégicas, como infraestrutura, nas quais encontravam hesitação dos países desenvolvidos do Ocidente.

A cultura chinesa é outro ativo na atual estratégia de construção de imagem do país – tanto a cultura antiga como a contemporânea¹⁷⁶. Cabe mencionar o renovado interesse que exercem o cinema e a música pop da China nos países do Sudeste asiático. Em artigo para publicação do CSIS, Eric Teo Chu Cheow ressaltou que “ao tempo em que a China surge como potência econômica e política, surge também o seu *soft power* no Sudeste da Ásia [por meio da] culinária, caligrafia, cinema, curiosidades, arte, acupuntura, fitoterapia e moda. [...] Ainda mais importante é o surgimento do papel e influência da China étnica dentro

175 Ramo (2004), p. 3 e 4.

176 Hooghe (2005), p. 94.

do Sudeste asiático”¹⁷⁷. Tradicionalmente anti-Pequim e anticomunistas, os países da região estariam oscilando, pouco a pouco, em direção a uma China mais benigna.

No entanto, o impacto do *soft power* chinês deve ser avaliado com muito cuidado. Tamanha é a pressão exercida pela diplomacia pública chinesa, em virtude da pujança dos recursos empregados em diplomacia cultural, intercâmbio, ajuda humanitária e investimentos em educação, que se pode tomar os resultados pelo sucesso das práticas. Algumas pesquisas mostram que, embora a imagem da China tenha melhorado no Sudeste da Ásia, persistem muitos preconceitos que a diplomacia pública não tem sido bem-sucedida em ajudar a dirimir¹⁷⁸.

4.6. Componentes da diplomacia pública da China

4.6.1. Escuta

Pode-se argumentar que as teorias da “sociedade harmônica” e do “surgimento suave” foram concebidas para dar conta da percepção de que se conformava uma visão negativa da China ao redor do mundo, filtrada, em larga medida, pela capacidade de escuta do governo chinês. Provavelmente, o melhor mecanismo de escuta da diplomacia pública da China seja a sua crescente rede de embaixadas e consulados ao redor do mundo. A China vem investindo pesadamente na qualificação de seu corpo diplomático, com o desenvolvimento de programas de especialização dos jovens diplomatas, ao tempo em que estimula a aposentadoria dos mais antigos, com vícios ideológicos. Estudo de 2005 indicava que metade dos quatro mil diplomatas chineses tinha menos de 35 anos. Esses jovens diplomatas são estimulados a especializar-se em uma região ou idioma¹⁷⁹.

177 Cheow (2004).

178 Wang e Yang (2008), p. 13.

179 Kurlantzick (2007), Kindle pos. 688 a 696.

Vale ressaltar que a China sabe beneficiar-se das pesquisas de opinião. Exemplo ilustrativo é a pesquisa Genron NPO/China Daily, que é aplicada anualmente, no Japão e na China, desde 2005, quando a relação bilateral estava em nível muito baixo. A pesquisa visa a criar base de discussão durante os Fóruns Tóquio-Beijing e tem o objetivo de contribuir para o diálogo, reduzir os hiatos de comunicação e promover o entendimento mútuo entre os dois países. Em 2014, por exemplo, a pesquisa ouviu 1.000 japoneses e 1.539 chineses¹⁸⁰.

4.6.2. *Advocacy*

Historicamente, as ações de *advocacy* dos interesses chineses junto à opinião pública ocorriam por meio de discursos e artigos dos principais formuladores publicados na agência de notícias do estado, a Xinhua, além de poucas e engessadas coletivas de imprensa. Havia reduzida comunicação direta com veículos da imprensa internacional. Com a ascensão de Zhao Qizheng (1998-2005) ao cargo de diretor do SCIO, reformas estruturais na comunicação de governo foram paulatinamente implementadas e, em particular, atenção maior passou a ser dispensada à imprensa estrangeira.

Talvez um dos pontos de inflexão da lógica anteriormente vigente foi a crise de comunicação ocorrida durante a epidemia de SARS, em 2002, quando o governo chinês foi acusado de sonegar informações à comunidade internacional ou manipulá-las. A partir da enorme repercussão internacional da epidemia e da crise de comunicação que ela gerou, o governo chinês deu-se conta de que o pior a fazer em tal situação é tentar encobri-la, sobretudo na era de comunicação globalizada, e decidiu preparar melhor seus comunicadores para futuros gerenciamentos de crise. De acordo com a pesquisadora Anne-Marie Brady, especialista em propaganda chinesa, o Partido Comunista enviou “uma legião de *‘spin doctors’* governamentais” para aprender com a

180 Disponível em: <<http://www.genron-npo.net/en/pp/archives/5153.html>>. Acessada em: 12 dez. 2014.

administração Tony Blair como lidar com futuros episódios semelhantes: “A regra em 1989 era que apenas a propaganda positiva seria permitida. A crise de SARS trouxe a evidência definitiva de que não se pode fazer isso todo o tempo”¹⁸¹.

A evolução dos mecanismos de *advocacy* na diplomacia pública chinesa fica patente, ao se comparar a reação da comunicação de governo em dois episódios. Em 1976, a cidade de Tangshan foi atingida por um terremoto e 240 mil pessoas morreram. O número oficial de vítimas, no entanto, só deixou de ser confidencial após três anos – e jornalistas estrangeiros só tiveram acesso à informação após sete anos. Por outro lado, quando em 2008 ocorreu um terremoto em Sichuan, a cobertura, totalmente transparente, começou poucas horas após a detecção do abalo¹⁸². Na mesma linha, já em 2004, quando surgiram novos casos de SARS, o governo chinês tomou providências imediatas, e todo o caso foi acompanhado de perto e às claras pela imprensa internacional¹⁸³.

A China também expandiu o alcance internacional dos seus veículos de mídia. Nos últimos anos foram criados novos escritórios da agência *Xinhua* pelo mundo e muitos já existentes foram ampliados. Inicialmente, a *Xinhua* apenas levava notícias do mundo para publicação na mídia chinesa, mas hoje ela trabalha com periódicos e agências internacionais e suas notícias podem ser encontradas até no Google. Além disso, novas edições internacionais do *People's Daily* foram criadas, a fim de aumentar a difusão em língua inglesa de informações produzidas na China. Finalmente, a chancelaria chinesa passou a estabelecer um padrão formal de *briefings*, de maneira que atualmente a imprensa estrangeira pode se beneficiar de coletivas de imprensa e outros recursos de *advocacy* sobre as posições chinesas¹⁸⁴.

181 Branigan (2009).

182 Idem.

183 Hooghe (2007), p. 102.

184 Kurlantzick (2007), Kindle pos. 671.

4.6.3. Diplomacia cultural

O crescente interesse pela língua e pela cultura chinesa fez que, em 2004, a Hanban (instituição do Ministério da Educação responsável pelo ensino do chinês como língua estrangeira) criasse o Instituto Confúcio, que passou a contar com filiais em diversos pontos estratégicos e possui o objetivo de “prover em todo o mundo recursos e serviços para o ensino da língua e da cultura chinesa, correspondendo às demandas dos estudantes estrangeiros do chinês e contribuindo para o desenvolvimento do multiculturalismo e para a construção de um mundo harmonioso”¹⁸⁵. Como ressaltou Hu You-qing, membro do Congresso Nacional do Povo, em entrevista ao *China Daily*, a promoção da língua chinesa contribui para a difusão da cultura do país e para o aumento da influência global da China: “Pode ajudar a construir nossa força nacional e deve ser tomado como uma maneira de desenvolver o *soft power* do país”¹⁸⁶. Hoje, são 480 unidades espalhadas pelo mundo, a maioria das quais em universidades.

Desde o período de Zhao Qizheng à frente do SCIO, a China vem imprimido maior consistência à sua diplomacia cultural. São exemplos desse ímpeto a realização dos Jogos Olímpicos de Pequim 2008 e da Expo-Xangai 2010. Talvez os Jogos de Pequim 2008 sejam o exemplo mais bem-acabado, a síntese mais completa, das ambições da diplomacia pública chinesa. Para Nicholas Cull, os Jogos de Pequim são o momento culminante da “ofensiva de charme”¹⁸⁷ chinesa cunhada por Joshua Kurlantzick, e sintetizariam o resultado de uma profunda reflexão dos formuladores da diplomacia pública chinesa sobre a expressiva repercussão negativa da crise da Praça da Paz Celestial, em 1989¹⁸⁸.

185 Disponível em: <http://english.hanban.org/node_7719.htm>.

186 Kurlantzick (2007), Kindle pos. 712.

187 A expressão “ofensiva de charme”, foi cunhada por Joshua Kurlantzick em seu livro *Charm Offensive: How China's Soft power is Transforming the World*, de 2007, para ilustrar os avanços estratégicos da China, potência que valorizaria os recursos do *soft power*, para ganhar espaço no comércio, recursos naturais e, sobretudo, cooperação de outros estados. A “ofensiva de charme” caracterizaria a volta a um mundo polarizado em torno não do *hard power*, mas, sim, do *soft power*.

188 Sampaio (2012), p. 59.

Megaeventos como os Jogos Olímpicos encerram e potencializam todas as ferramentas da diplomacia pública e constituem talvez o maior desafio de conformação da imagem de um país a partir de um projeto único¹⁸⁹. Os Jogos de Pequim, apesar das dificuldades enfrentadas durante os sete anos de preparação, quando a China se viu às voltas com uma enorme exposição de diversas questões controvertidas, como respeito aos direitos humanos, foi considerado pelos estudiosos um sucesso de diplomacia pública. Como ressaltou Zhao Qizheng¹⁹⁰:

O processo de abertura e de reforma da China tem 30 anos. O estrangeiro não conhece bem a China, e o que conhece é por intermédio da mídia internacional. Além de conhecer muito pouco sobre a China, a maioria dos estrangeiros tem muitos preconceitos e visões distorcidas. Por isso, queríamos criar uma oportunidade de mostrar ao mundo como a China é. Achamos que não deveríamos utilizar essa chance como uma forma de propaganda, e queríamos que os visitantes sentissem e avaliassem a realidade por eles próprios. Antes e durante os Jogos Olímpicos, não somente visitantes e atletas, mas muitos jornalistas vieram à China pela primeira vez, e o sentimento deles mudou em relação ao que pensavam.

4.6.4. Diplomacia de intercâmbio

Além do trabalho de difusão cultural e da língua realizado pelas centenas de filiais do Instituto Confúcio, o governo chinês tem procurado fomentar o ensino do Mandarim e a difusão da cultura chinesa em acordos bilaterais assinados com países ao redor do mundo. Por exemplo, em países como a Tailândia, o objetivo desses acordos é integrar o chinês no currículo de primeiro grau das escolas públicas. O Ministério da Educação da China tem ajudado a financiar o treinamento de cerca de mil professores de Mandarim por ano na Tailândia. Além disso, em países como o Camboja, o governo chinês implementou programas para

189 Price e Dayan (2008).

190 Entrevista a Joel Sampaio. Ver Sampaio (2012), p. 63.

financiar o estudo de alunos do curso primário em escolas particulares de chinês¹⁹¹.

Enquanto promove estudos da cultura chinesa em outros países, o governo chinês também fomenta a ida de estudantes estrangeiros para a China. Foram criados mecanismos para acelerar a concessão de vistos e a aprovação de documentos para que estudantes estrangeiros e pesquisadores renomados possam ingressar na China, com o objetivo de melhorar a qualidade das universidades. Um dos focos do Ministério da Educação é tentar trazer de volta pesquisadores e intelectuais chineses que trabalham em centros de pesquisa no exterior. O governo implementou programa de incentivos para que os pesquisadores sejam recebidos nas universidades chinesas. O próprio presidente Hu Jintao afirmou que os pesquisadores chineses que voltavam a seu país eram “insubstituíveis”¹⁹². A China é hoje o principal destino para estudantes estrangeiros na Ásia e entre os países em desenvolvimento¹⁹³.

Além disso, instituições como a “Associação do Povo Chinês para a Amizade com Países Estrangeiros” (CPAFFC) dão forma ao chamado intercâmbio de “pessoa a pessoa”. Na cerimônia de seu 60o aniversário, em maio de 2014, ao ressaltar a importância da CPAFFC para a diplomacia chinesa, o presidente Xi Jinping reiterou o papel fundamental que ela desempenha na promoção da relação com outros países e afirmou que o florescimento da instituição é a demonstração do poder do engajamento de “pessoa a pessoa” na promoção da paz e do desenvolvimento. A CPAFFC já estabeleceu cooperação com mais de 500 ONGs em 157 países e ajudou a estabelecer 2.106 cidades e províncias irmãs entre a China e 133 países¹⁹⁴.

191 Kurlantzick (2007), Kindle pos. 727.

192 Idem, Kindle pos. 735.

193 Sheehy (2013).

194 Xueren (2014).

4.6.5. Difusão internacional

A China possui tradição de difusão internacional por meio da *China Radio International*. No contexto do desenvolvimento de sua diplomacia pública, o país entrou no século XXI com a ampliação da Televisão Central Chinesa (CCTV), cujo canal 9, lançado em 2000, exhibe sua programação em inglês e é voltado para públicos estrangeiros. Em 2001, o então diretor-geral da Administração Estatal de Rádio, Filme e Televisão, Xu Guangchun, anunciou uma nova política de expansão do sistema de difusão internacional, que contou com a contratação de âncoras estrangeiros e de uma reorganização visual para atender às expectativas do público externo¹⁹⁵. Desde então, a difusão internacional chinesa tornou-se uma realidade espalhada por todo o mundo, tendo-se aproveitado da crise que acometeu a imprensa ocidental no período¹⁹⁶.

A CCTV percorreu um longo trajeto desde que foi criada, em 1958, como uma ferramenta da propaganda interna. O serviço internacional dispõe de três escritórios globais, em Pequim, Washington e Nairóbi, além de mais de 70 escritórios ao redor do mundo. A qualidade do jornalismo praticado depende da região onde o programa está sendo exibido e da sensibilidade do tema abordado para Pequim. Naturalmente, o maior impacto da CCTV9 é nos países em que a China possui investimentos substantivos, com destaque para a África.

A estratégia de diplomacia pública chinesa na África, por meio da CCTV9, é particularmente ilustrativa, porque em vez de apenas propor uma visão edulcorada da China aos africanos, busca oferecer-lhes, por meio de uma grade de programação criativa, novas visões da África. Essa estratégia é potencializada pela tendência natural da mídia chinesa de realizar uma cobertura positiva dos fatos, que enfatiza as realizações coletivas. Tal enfoque editorial soaria artificial, acrítico e oficioso na maior parte do mundo, mas sua aplicação na África pode ser bem

195 Hooghe (2007), p. 31.

196 Nelson (2013), Sumário Executivo.

recebida por públicos que veem sua economia crescer solidamente, ao tempo em que a percepção internacional muda muito mais lentamente para melhor. Na verdade, o viés editorial da cobertura da CCTV9 relaciona-se com o “surgimento da África”, valorizando-o e permitindo que a CCTV9 e a China distingam-se como aliados dos africanos¹⁹⁷. Na era da comunicação globalizada, em que contraditoriamente programas como o *Voice of America* e o *BBC World Service* sofrem severos cortes de orçamento, a China está ocupando espaços inestimáveis de diplomacia pública.

4.7. Limites da diplomacia pública na China

Embora as políticas de diplomacia pública da China tenham sido cuidadosamente concebidas, é claro que o país enfrenta muitos desafios para melhorar sua imagem internacional – e a DP não tem como dar conta de todos. Subsiste a relação com os vizinhos, que ainda mantêm a memória de conflitos e disputas territoriais que só o tempo apagará. Há a difícil tarefa de operacionalizar o “surgimento suave”: a imagem de sucesso da China incomoda quase pelos mesmos motivos que fascina. Além disso, como observa Ingrid d’Hooghe: “Nenhuma diplomacia pública será capaz de transformar a imagem da China como um país que viola os direitos humanos¹⁹⁸”. No entanto, para muitos, o maior limite da diplomacia pública chinesa é ideológico. Como ressalta Joshua Kurlantzick, “apesar de suas avenidas uniformes, *shopping centers* cheios de brilho e montes de Starbucks, a China continua sendo um país autoritário, um regime leninista, se não mais marxista¹⁹⁹”. Kurlantzick sublinha:

Irã. Uzbequistão. Sudão. O que todos esses países têm em comum?
A *Freedom House* identifica-os todos como ‘não livres’, o grau mais

197 Gagliardone (2013), p. 26.

198 Hooghe (2007), p. 102.

199 Kurlantzick (2007), Kindle pos. 2119.

baixo possível. Os governos de todos esses lugares demonstram muito pouco respeito pelos direitos humanos. E a China corteja todos eles, vendendo-lhes seu modelo de desenvolvimento controlado e assistindo-os para que desenvolvam o mesmo modelo. [...]. Essa é a parte mais perigosa do *soft power* da China – a mais perigosa para o mundo e, potencialmente, para a influência dos EUA [...] ²⁰⁰.

Por fim, o fato de toda a diplomacia pública da China ser formulada pelo governo acaba sendo a razão de seu sucesso e de suas incongruências. Por um lado, o regime autoritário garante que um excelente planejamento, baseado em políticas claras, produzirá mensagens eficazes, que serão divulgadas por meio de táticas bem aplicadas, efetivas. Por outro lado, esse mesmo autoritarismo potencializa a lógica datada de um fluxo de informação unidirecional, contrário ao diálogo aberto, em rede, com atores independentes, que vem sendo valorizado nas boas práticas da nova diplomacia pública.

200 Idem, Kindle pos. 2110.

Capítulo 5

A diplomacia pública de países médios: Canadá e Noruega

5.1. Contexto

No século XXI, a diplomacia pública, como ferramenta do *soft power*, representa oportunidade para que estados de pequeno e médio porte possam ganhar influência internacional e passem a contribuir para a conformação da agenda internacional com uma frequência e profundidade muito além do que seus recursos de *hard power* normalmente permitiriam.

Uma das maiores dificuldades enfrentadas por um estado pequeno ou médio é fazer-se reconhecer pelos méritos que acredita possuir. A percepção internacional normalmente associada a esses estados é frequentemente caracterizada pela falta de informação, ou, o que pode ser pior, apenas por preconceitos²⁰¹. Hoje, para os Estados Unidos, Alemanha ou França, a diplomacia pública é, em boa medida, aplicada na promoção de mudanças de imagem. No entanto, estados pequenos

201 Bátora (2005a), p. 6 e 7.

ou médios enquadram-se em outro nível: lutam permanentemente para obter visibilidade. Assim, a primeira grande diferença entre a diplomacia pública das grandes potências e a dos estados médios é quanto à sua missão. *Grosso modo*, enquanto para as grandes potências a DP concentra-se na explicação de políticas, na defesa de posições e até no *re-branding*, um estado médio como o Canadá ou mesmo a Noruega, luta para capturar a atenção internacional. Nesse contexto, o Canadá dispõe, por exemplo, de uma característica que o faz especial aos olhos da comunidade internacional: a relação privilegiada com os Estados Unidos. No caso da Noruega, o motivo das atenções pode ser outro: o fato de que anualmente, desde 1901, em Oslo, se escolhem os ganhadores do Prêmio Nobel, entre os quais destaca-se o da Paz.

Outra diferença entre a diplomacia pública das grandes potências e a dos demais estados diz respeito ao volume e à variedade de mensagens e imagens que uns e outros são capazes de produzir. Em geral, as grandes potências contam com ampla diplomacia cultural e contínua atenção da mídia internacional, respaldada na atuação de veículos de mídia de alcance global e de uma pujante indústria cultural, responsáveis pela produção de um arsenal de valores, mensagens e imagens forjadas através dos anos. Por sua vez, os estados médios ou pequenos, tendem a concentrar seus esforços de diplomacia pública em nichos de atuação. O exemplo clássico dessa condição é a Noruega, que, ao longo dos últimos decênios, construiu uma sólida imagem de *peace-broker*. Como ressaltou Jan Petersen, então ministro das Relações Exteriores da Noruega (2001-2005), um estado médio não está em condições de “impor seu ponto de vista a outros, mas pode, por vezes, oferecer aconselhamento útil e contribuir para soluções criativas, onde os esforços multilaterais não produziram resultados e outros falharam”²⁰². Essa capacidade de se fazer útil de uma forma independente, que países como a Noruega desenvolveram, é uma das razões pelas quais gozam

202 Henrikson (2005), p. 70.

de um alto perfil internacional no nicho específico da manutenção e promoção da paz.

Finalmente, a questão da legitimidade pode configurar uma diferença sensível entre as grandes potências e os estados pequenos e médios. Por exemplo, iniciativas de promoção dos direitos humanos, quando tomadas por uma grande potência como os Estados Unidos, frequentemente são interpretadas como neoimperialistas ou como interferência em assuntos domésticos. Quando capitaneadas por um país com poucos recursos econômicos ou de *hard power* – e talvez por isso mesmo, com ampla tradição não imperialista e de cooperação internacional –, serão bem aceitas e valorizadas, com repercussão positiva para todos os interessados no cenário internacional. Para o acadêmico canadense Michael Ignatieff, em relação a seu próprio país, “a ideia de influência deriva de três elementos: autoridade moral como um bom cidadão, de que dispomos em relativa quantidade; capacidade militar, de que dispomos em muito menor quantidade; e capacidade de assistência internacional”²⁰³. Em comparação à posição dos Estados Unidos, nos temas multilaterais, Ignatieff foi categórico: “Temos algo que eles querem. Eles precisam de legitimidade”²⁰⁴.

5.2. A diplomacia pública no Canadá

A relevância da diplomacia pública foi formalmente reconhecida no Canadá em 1995, quando ganhou o *status* de “Terceiro Pilar”²⁰⁵ da política externa do país, ao lado da promoção do crescimento e do emprego e da proteção da segurança em um cenário estável. Alcançar esse *status* foi fruto de uma evolução no tempo.

203 Idem, p. 69.

204 Idem, *ibidem*.

205 O documento “*Canada in the World*”, de 1995, propôs uma política externa canadense com base em três pilares: a promoção da prosperidade e do emprego; a proteção da segurança nacional, dentro de um quadro global estável; e a projeção dos valores e da cultura canadenses.

5.2.1. Diplomacia de nicho canadense

Uma das primeiras oportunidades experimentadas pelo Canadá, com vistas a redimensionar a exposição de sua diplomacia a públicos externos, ocorreu na sua relação com os Estados Unidos. No início dos anos de 1980, havia um sem-número de temas das relações bilaterais que, segundo a percepção dos canadenses, eram equivocadamente tratados nos Estados Unidos como processos de política interna, e os esforços das representações formais da Embaixada em Washington eram solapados por uma realidade muito mais dinâmica. A gota d'água nessa situação teria sido a discussão sobre a chuva ácida²⁰⁶, que há anos atraía a atenção dos dois lados da fronteira. Deliberadamente, a Missão canadense iniciou investidas primeiro na direção do Congresso americano e, em seguida, com a ajuda de agências de relações públicas, na de ambientalistas e ONGs nos EUA. O recurso à diplomacia pública, como observaram os próprios canadenses, deveu-se ao fato de que a legislação e as regulamentações estadunidenses estavam afetando de tal maneira os interesses canadenses que a diplomacia clássica não estava dando conta das demandas e precisou ser “suplementada” por ações mais criativas²⁰⁷. Nas palavras de Allan Gottlieb, então embaixador do Canadá nos EUA:

Uma grande parte da política externa estadunidense em relação ao Canadá não é realmente política externa, mas política interna. Dito de outra maneira, A política externa estadunidense em relação ao Canadá é, em larga medida, um aglomerado de trustes políticos e econômicos internos. O resultado é que a política externa canadense em relação aos Estados Unidos é o lado inverso da política interna estadunidense que afeta o Canadá. E assim, inevitavelmente, somos tragados no mesmo processo interno estadunidense, queiramos ou não²⁰⁸.

206 Nixon e Curran (1998).

207 Henrikson (2005), p. 75.

208 Gottlieb (1983).

Uma vez mais, as diferenças entre Canadá e Estados Unidos serviram para projetar a diplomacia pública canadense na questão do banimento das minas terrestres, talvez o mais bem-acabado exemplo da escolha de nicho feita pelo Canadá para desenvolver sua diplomacia pública. Em dezembro de 1997, mais de 120 países assinaram, em Ottawa, a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição²⁰⁹. O processo foi liderado pelo Canadá e tornou-se um dos mais rápidos e bem-sucedidos projetos multilaterais, independente de qualquer agência multilateral, impulsionado por um senso comum da urgência do tema e por uma inovadora e dinâmica publicidade em todas as suas etapas²¹⁰. O processo de Ottawa foi marcado pela associação entre alguns estados, com claro protagonismo do Canadá, e diversas ONGs, com destaque para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC, da sigla em inglês) e a Campanha Internacional pelo Banimento de Minas Terrestres (ICBL, da sigla em inglês).

Ao dar sua visão do Processo de Ottawa, em seu livro *Navigating a New World – Canada’s Global Future*, o ex-ministro das Relações Exteriores do Canadá, Lloyd Axworthy, declara que:

Se há uma lição que aprendi ao longo dos anos foi a do poder real que pessoas organizadas podem exercer, quando apresentam seu apoio enérgico a uma causa. Mas há que haver sinergia entre os esforços das entidades civis e dos representantes do governo simpáticos à causa. Ao final, somente o governo pode tomar decisões legalmente vinculantes. Apenas o governo pode recorrer aos impostos arrecadados para pagar por tais decisões. Para serem efetivos, governos e ONGs devem ser parceiros completos. [...] A experiência [com o processo] das minas terrestres [...] tornou claro o potencial das parcerias entre governos, ONGs e organizações humanitárias internacionais, nas quais o todo torna-se maior que [a soma] das partes. As ONGs em particular perderam seu ceticismo em relação às intenções dos governos, quando

209 Disponível em: <<http://cns.miiis.edu/inventory/pdfs/apl.pdf>>. Acessado em: 12 dez. 2014.

210 Short (1999), p. 496.

viram que estávamos preparados para nos arriscar. De nossa parte, teria sido impossível para os governos mobilizar a opinião e fazer pressão como a coalizão fez. Organizações como a Cruz Vermelha e a UNICEF, usualmente relutantes em envolver-se com o que se entende por ativismo político, foram atores essenciais ao emprestarem sua credibilidade, conhecimento e redes de contato ao redor do mundo²¹¹.

O fato de todo o processo negociador ter envolvido as ONGs trouxe alento novo à comunicação de cada etapa das discussões. Além de se tratar de um tema de profundo apelo humanitário, o diálogo com a mídia era frequentemente encabeçado pelas ONGs, em discurso com tons distantes do oficialismo tradicional e maior apelo midiático. Como sintetizou Axworthy, tratou-se de um “maravilhoso exemplo de uma nova forma de diplomacia”²¹². A convenção de Ottawa foi ratificada em tempo recorde, após apenas seis reuniões, e entrou em vigor em 1º de março de 1999²¹³. Jody Williams, então diretora da ICBL, laureada com o Prêmio Nobel da Paz, junto com a ICBL, pelo trabalho desenvolvido para a concretização da Convenção, descreveu o processo de Ottawa como tendo transformado a sociedade civil na “nova superpotência mundial”²¹⁴.

Algumas foram as características que tornaram a Convenção de Ottawa estratégica para o Canadá, do ponto de vista da diplomacia pública. Em primeiro lugar, o fato de os EUA não terem ratificado a Convenção²¹⁵, por razões estratégicas conjunturais, deu à iniciativa sabor transgressor, tendo em vista a relação privilegiada EUA-Canadá, e trouxe o processo para o centro dos interesses da audiência internacional²¹⁶. Em segundo lugar, o conteúdo ideológico do processo era inovador para

211 Axworthy (2003), Kindle pos. 2282 e 2294.

212 Short (1999), p. 481.

213 Disponível em: <<http://legal.un.org/avl/ha/cpusptam/cpusptam.html>>.

214 Short (1999), p. 481.

215 Na verdade, no início do processo, nenhum dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas apoiou o Processo de Ottawa. Conjunturas políticas associadas às eleições no Reino Unido e na França acabaram por mudar a posição desses dois estados [ver Short (1999), nota 2, p. 497].

216 Henrikson (2005), p. 76 e 77.

o momento, pois se baseava no conceito de “segurança humana”, criado por Lloyd Axworthy. Tal conceito foi respaldado pela *Human Security Network*²¹⁷, associação nascida de parceria entre Canadá e Noruega, que uniu 12 países pequenos e médios, com o objetivo “de promover um mundo no qual padrões humanitários universais e o Estado de direito protejam todas as pessoas”. A proposta de Axworthy era radical porque, pela primeira vez, falava de segurança do indivíduo em lugar de segurança do estado. Se, por um lado, foi recebida com restrições nos meios diplomáticos e acadêmicos conservadores, por outro, estabeleceu uma conexão muito positiva com ONGs e o público em geral, em claro posicionamento da diplomacia pública canadense, que lograva um tento de monólogo e abria portas para o diálogo.

5.2.2. Diplomacia digital

Do ponto de vista da diplomacia pública, um dos mais promissores produtos da Convenção de Ottawa talvez tenha sido a iniciativa da chancelaria canadense de propor a criação de uma ampla *Canadian International Information Strategy* (CIIS), baseada no relatório da força-tarefa *Connecting with the World: Priorities for Canadian Internationalism in the Twenty-First Century*, de novembro de 1996²¹⁸. Essa estratégia foi inspirada no esforço de comunicação com variados públicos internos e externos que concorreu para o sucesso da Convenção. Embora jamais tenha saído do papel, a CIIS serviu de incentivo a uma vanguarda da diplomacia canadense, que se arriscou a elevar a diplomacia pública a um nível institucional sólido dentro da chancelaria. Foi, ademais, a pedra fundamental da criação do sítio institucional multilíngue do governo canadense na internet, *Canada International*.

Evan Potter observa que, durante os anos de 1990, a chancelaria canadense possuía um dos mais sofisticados sistemas de telecomuni-

217 Disponível em: <<http://www.bmeia.gv.at/en/austrian-mission/austrian-mission-new-york/austria-in-the-un/human-security-network.html>>.

218 Stein *et al.* (2001), prefácio.

cações do mundo. Os portais da internet do *Department of Foreign Affairs, Trade and Development* (DFAIT) e das Missões canadenses por todo o mundo eram possivelmente as mais modernas e acessíveis à época. Quando foi lançado em 2000, como parte de um projeto maior do governo canadense, chamado *Online Government*, o *Canada International* tinha por objetivo alcançar os não canadenses. Foi especificamente desenhado para facilitar a comunicação e o engajamento com estrangeiros, em áreas de interesse mútuo: comércio e investimentos, imigração, relações internacionais, cultura e identidade²¹⁹.

Com a experiência adquirida, o governo canadense lançou, em janeiro de 2003, um mecanismo de consulta popular na internet, cujo objetivo era fomentar a discussão sobre temas de política externa. Denominado *A Dialogue on Foreign Policy*²²⁰, continha um documento básico conceitual, que elencava as prioridades da política externa canadense, além de doze perguntas associadas a essas prioridades e aos valores que o Canadá deveria defender internacionalmente. O fato de se utilizar um meio ágil, acessível a todos, democratizou o acesso e permitiu que estrangeiros participassem do diálogo.

O DFAIT avançou seu projeto de diplomacia pública digital e lançou um sítio na internet com conteúdo ainda mais ambicioso. Além de tornar disponível o documento conceitual, o sítio permitia que os inscritos submetessem respostas e comentários por mensagem digital, acessassem fontes de informações adicionais associadas ao diálogo e participassem de fóruns *online* de discussão. O projeto contou também com 15 reuniões, presididas pelo ministro das Relações Exteriores, em prefeituras por todo o país, das quais participaram mais de três mil pessoas. Foram realizadas dezenove mesas redondas com especialistas sobre os temas suscitados pelas discussões *online*. Os resultados dessas mesas redondas realimentavam os fóruns de discussões, que recebiam também vídeos de entrevistas gravadas com especialistas.

219 Potter (2009), p. 165.

220 Canada (2003).

A participação do Parlamento foi fundamental, com a organização de reuniões em distritos eleitorais específicos, sobre temas candentes para os eleitores. Finalmente, mais de 12 mil cópias do documento conceitual foram distribuídas e cerca de 60 mil acessos ao sítio *online* geraram a descarga de 28 mil cópias eletrônicas. Apenas para as discussões nos fóruns *online*, registraram-se mais de duas mil pessoas e foram enviadas mais de 3.500 respostas às questões propostas pelos participantes²²¹. Bill Graham, então ministro das Relações Exteriores, refletiu sobre os resultados do projeto:

Durante as consultas, [...] fiquei impressionado com o forte desejo entre os canadenses de tornar o país mais bem conhecido no exterior, com toda a sua diversidade, suas oportunidades e expertise: por meio dos canais educacionais e culturais, da promoção comercial e recursos diplomáticos, bem como por meio das conquistas concretas de uma agenda exterior revigorada. Finalmente, o amplo engajamento em prefeituras, no sítio da internet e nas propostas por escrito reafirmou o quão fortemente os canadenses acreditam que o envolvimento direto do cidadão deve permanecer no centro das atenções de um governo sólido, tanto na conformação da política externa do país, como na reforma e renovação das formas multilaterais de governança²²².

Josef Bátorá argumenta que a iniciativa do DFAIT representou avanço sem precedentes nas relações entre a sociedade canadense e a formulação da política externa do país, com particular relevância para a participação de organizações da sociedade civil, empresários e atores dentro do estado, como municipalidades e províncias. Para reforçar sua opinião, cita representante do DFAIT que entrevistou:

A novidade sobre o [diálogo] foi o fato de que o modo tradicional de comunicação com o público – o modo *press release* – foi abandonado nesse caso e se tentou o engajamento numa discussão de fato com o público. O Diálogo é um bom exemplo de como funciona uma comunicação em dois sentidos com o público.

221 Canada (2003), p. 3 e 4.

222 Idem, apresentação.

Em 2004, motivado pelo impacto positivo do Diálogo, o DFAIT desenvolveu sítio da internet para realizar discussões *online*. O sítio de *eDiscussion* de política internacional levava a novo patamar a participação da sociedade na formulação da política externa canadense, com a proposta de temas para a interação *online*. Os temas selecionados pelo DFAIT eram tornados públicos no próprio sítio para a consideração e comentários da sociedade. Após período pré-determinado, o tema era substituído por outro e submetido à consideração das partes interessadas, que incluíam outros ministérios. Uma vez pacificado o assunto, resumo das respostas ou das considerações era publicado no sítio para conhecimento dos interessados e depois arquivado, ao tempo em que novo tema passava a ser considerado. Como observa Potter:

Embora haja ocorrido críticas, não se pode negar que os cidadãos podem se fazer ouvir. O exercício oferece ao público uma forma de acesso à formulação da política externa além de escrever uma carta ao Ministro. Também oferece ao mundo exterior uma oportunidade de ver como a diplomacia pública é feita no Canadá. Para os otimistas, a internet está sendo usada de uma maneira transparente e responsável (*accountable*). Para os céticos, está sendo usada como um meio para cooptar o público, ao ter a posição do Ministério validada²²³.

A iniciativa de diplomacia pública do governo canadense possui três características notáveis. Em primeiro lugar, estabeleceu diálogo com o público interno, por meio do qual buscou legitimar o discurso da política externa. Trata-se de recurso estratégico na era da comunicação globalizada, quando uma mensagem forte pode perder valor diante de um ator internacional que se quer impressionar, caso ele perceba que seu conteúdo não foi validado internamente. Nesse processo transparente e democrático, o diálogo digital também impactou públicos externos a partir da participação de não canadenses no processo de discussão *online*. Finalmente, a consulta pública sobre temas de política externa serviu para criar identidade entre Quebec e o resto do país. Ao elencar

223 Potter (2009), p. 168.

pontos em comum a todos os canadenses, que os posicionavam em relação a atores e temas externos, a consulta pública ajudou a explicitar as identidades dentro do país, toldando as diferenças. Bátorá cita Axworthy para elaborar sobre o tema:

A mais valiosa lição que aprendi, ao aplicar nossa política externa à causa da unidade nacional, veio por meio do trabalho sensível de um jovem Quebecker, [...] Ele me propôs um plano para levar a política externa canadense aos jovens de Quebec, com uma clara ilustração de como eles poderiam preencher suas ambições por ativismo global, ao participar na formulação e execução da política canadense, em vez de se lançar em busca de soberania. [...] Em particular, ele acreditava que o conceito de segurança humana iria apelar ao bem desenvolvido sentido de internacionalismo de Quebec²²⁴.

Alan Henrikson ressalta que, apesar desse cenário alvissareiro, o impacto dos eventos do “11 de setembro” mudou completamente a abordagem que o Canadá vinha desenvolvendo em sua diplomacia pública. Se, num primeiro momento, chegou-se a especular que os aviões sequestrados pelos terroristas poderiam ter entrado nos EUA pela fronteira canadense²²⁵, o que demandou ação de emergência da *advocacy* canadense, o choque de realidade mais duro viria com a Guerra ao Terror e suas consequências para a política externa do Canadá, vizinho tão próximo do epicentro dos atentados. As mensagens de diplomacia pública canadense deixaram de se concentrar ao redor da imagem do país como um promotor da paz e da integração nacional e passaram a identificar o país como “bom vizinho e parceiro confiável dos EUA”²²⁶. Apesar disso, Henrikson observa que houve esforço redobrado da chancelaria canadense para manter as iniciativas de fortalecimento da identidade e da coesão social canadense, por meio dos programas de divulgação do Canadá como “um país culturalmente diverso,

224 Axworthy (2003), Kindle pos. 1033.

225 Kephart (2009).

226 Henrikson (2005), p. 77.

tecnologicamente avançado – uma democracia representada por uma federação equilibrada, com extensas ligações com o resto do mundo”²²⁷.

5.2.3. Plano de diplomacia pública

Como fruto de longo processo de maturação e com base no documento *Canada in the World*, de 1995, a chancelaria canadense havia estabelecido, em 1998, o *Public Diplomacy Program* (PDP), com o objetivo de utilizar o cenário internacional para promover a unidade dentro do Canadá. O programa foi concebido como um plano-piloto de curta duração para ajudar a construir a identidade canadense, projetar a imagem do país no exterior e alcançar os canadenses em todo o mundo. Essencialmente, o PDP agregou e racionalizou o financiamento de programas já existentes de arte, cultura, relações acadêmicas, comunicações e instituições da francofonia, à medida que promoveu novos programas de engajamento de jovens (particularmente de Quebec) em temas internacionais. O PDP também financiou iniciativas de diplomacia pública desenvolvidas pelas missões canadenses no exterior.

Em 2005, a chancelaria canadense empreendeu uma avaliação cuidadosa do PDP²²⁸. O estudo concluiu que o programa, primeiro por meio de seu capítulo voltado ao público interno, havia contribuído para a consecução do objetivo de “coesão social” e “apego e pertencimento ao Canadá”. Os dados sugerem que a maioria dos participantes em projetos do PDP melhorou seu entendimento sobre questões e realidades globais e aumentou seu conhecimento sobre a política externa do Canadá. Além disso, a maioria dos projetos do PDP também contribuiu para expandir a visão dos participantes sobre a diversidade linguística, cultural e regional do Canadá. Os Postos no exterior foram particularmente beneficiados com o Programa. Os orçamentos específicos ajudaram Missões-chave a desenvolver e implementar projetos para atingir os públicos

227 Idem.

228 Canadá (2005).

estrangeiros com consistência e continuidade. Apesar disso, problemas no desenho de alguns programas teriam gerado falta de sinergia entre eles. Embora tenha sido reconhecido como uma importante iniciativa em 1998, provando-se útil para a divulgação da imagem do Canadá dentro e fora do país, o relatório sugere que a experiência com o PDP pode ser melhorada. Futuras iniciativas de desenvolvimento de um plano de diplomacia pública não deveriam ser feitas de maneira autônoma, mas sim integrada com outras áreas da chancelaria. Com tal iniciativa, aumentar-se-ia a chance de colocar a diplomacia pública perto do centro de poder.

O relatório do PDP trouxe também, entre outras, as seguintes recomendações: 1) A chancelaria canadense deveria incrementar o orçamento de diplomacia pública e a alocação de novos recursos para PD deveria estar associada a um quadro político global, com resultados e prestação de contas claras; 2) Os programas de diplomacia pública deveriam continuar a utilizar redes de conhecimento e parcerias, tanto interna quanto externamente; e 3) Com base na experiência do PDP com o engajamento de jovens, mídia e outros representantes da sociedade civil, a alta Chefia da Chancelaria do Canadá deveria desenvolver novas abordagens para potencializar o engajamento dos canadenses.

5.3. Componentes da diplomacia pública do Canadá

5.3.1. Escuta

Pelo que se viu no estudo de caso da diplomacia digital canadense como instrumento de diálogo, integração e construção de identidade, a escuta tem-se caracterizado como um elemento estratégico de divulgação da imagem do Canadá. Cabe ressaltar o caráter inovador da escuta do país, uma vez que a proposta do sítio de consulta pública sobre política externa permitiu que canadenses e não canadenses, dentro e fora do país, participassem e fornecessem ao governo um *feedback* de grande valor – a um custo razoável, se comparado com pesquisas tradicionais.

Tradicionalmente, quando se fala em formar opinião de públicos estrangeiros sobre política externa, o primeiro a ser ouvido é o responsável pelo contato com formadores de opinião nos Postos no exterior, cuja escala de atuação pode, por vezes, tornar o *feedback* inexpressivo, questionável ou tendencioso. Pesquisas realizadas por profissionais, em geral mais confiáveis, quando se trata de grandes questões de percepção de opinião pública, são caras e, portanto, ocorrem com menos frequência do que gostariam os formuladores da política. Ao lançar mão da consulta popular digital, o Canadá deu mostras de ter percebido a tendência natural da diplomacia pública, na busca do diálogo e da cooperação, dentro e fora do país. Essa percepção parece ter sido fruto da aprendizagem no tempo. Primeiro, a peculiaridade da relação intensa com o vizinho poderoso logo indicou a dificuldade de separar a política externa da interna no mundo globalizado. Em seguida, experiências como a do dinâmico Processo de Ottawa mostraram ao governo canadense a força do conceito de diálogo em sociedade e a inexorabilidade da redefinição da lista dos atores internacionais relevantes, com a inclusão de ONGs e outros representantes da sociedade civil no cenário internacional.

5.3.2. *Advocacy*

Ao contrário do que frequentemente ocorre na maioria dos países, a *advocacy* não está no cerne da estrutura de diplomacia pública do Canadá. Historicamente, há no Canadá uma intensa discussão interna sobre a percepção da imagem do país. Como sublinha Evan Potter, “o Canadá [tem] um problema de imagem, sendo ‘imagem’ definida como parte presença e parte promoção”²²⁹. Nesse contexto, particularmente durante a Guerra Fria, desenvolveu-se uma *rationale* segundo a qual, para se superar esse déficit, seria necessário fazer o mundo conhecer

229 Potter (2009), p. 15.

o Canadá, e as diplomacias cultural e de intercâmbio prestam-se mais eficazmente a essa função.

Além disso, dois fatores parecem ter colaborado para o desenvolvimento de um perfil mais baixo da estrutura canadense de relação e embate com os formadores de opinião e, em particular, com a imprensa internacional. Por um lado, pairava uma percepção de que os esforços canadenses eram irrisórios diante do equivalente de seus parceiros do G8, sobretudo, dos EUA; por outro, a implicação lógica de que, se o país resvala na invisibilidade e jamais estampa as primeiras páginas dos jornais pelo mundo, o investimento nas relações com a imprensa podem estar consumindo recursos preciosos, que seriam aplicados com melhores resultados na cultura e no intercâmbio²³⁰.

5.3.3. Diplomacia cultural

O Canadá possui experiência e legitimidade no uso de programas de promoção da sua cultura, tendo em vista sua larga trajetória na elaboração de políticas na área que deem conta da sua diversidade de culturas e valores na formação de uma comunidade global – embora, ao contrário da França, por exemplo, jamais tenha utilizado a divulgação cultural como um pilar da sua diplomacia. A ênfase à difusão cultural na conformação da política externa surgiu durante o governo de Pierre Trudeau (1968-1979), com o documento *Foreign Policy for Canadians*, que reconheceu as atividades culturais como parte integrante da política externa canadense e enfatizou o uso do intercâmbio cultural com países francófonos. Tal decisão abriu toda uma frente de expansão aos programas culturais canadenses na África, Ásia e Caribe, bem como iniciativas em países da Europa, nas décadas subsequentes²³¹.

A profunda revisão ocorrida na política externa do Canadá, na primeira metade do decênio de 1990, produziu como resultado o

230 Potter (2009), p. 100.

231 Maxwell (2007), p. 24.

documento *Canada in the World* (1995), que destacou os valores e a cultura canadense como um dos três pilares da sua política externa. Resultou, ademais, na abertura de espaço para o desenvolvimento da diplomacia cultural como um instrumento maduro de diplomacia pública, no cerne do interesse da diplomacia. No entanto, esse reconhecimento da importância da difusão cultural coincidiu com severos cortes orçamentários no DFAIT, que produziram impacto imediato sobre os programas culturais. Quando a diplomacia pública passava a merecer lugar ao sol e o cenário parecia favorecer a expansão dos programas, o que se viu foi um exercício de sobrevivência. O orçamento do DFAIT para diplomacia cultural e de intercâmbio foi mais baixo no biênio 2004-2005 que no 1990-1991, mas apesar da pressão por cortes, o DFAIT conseguiu manter a Casa Canadá em Londres e o Centro Cultural do Canadá em Paris, que desempenham papel de destaque na divulgação da programação cultural do país²³².

O Canadá é um exportador de cultura. Como parte de uma política ampla para promover a cultura canadense no exterior, a *Canadian Heritage*²³³, a agência federal responsável pelos programas culturais do país, possui comissões de comércio de cultura em seis Postos canadenses ao redor do mundo: Londres, Paris, Berlin, Pequim, Xangai e Tóquio²³⁴, além de representações em diversos outros Postos.

5.3.4. Diplomacia de intercâmbio

Um dos principais legados do governo Trudeau foi a criação, em 1971, do *Canada World Youth* (CWY), com o objetivo de expor a juventude canadense à experiência de participar de esforços de manutenção da paz ao redor do mundo. Na sua primeira versão, entre 1972 e 1973, grupo de jovens canadenses participou de programas de promoção da paz em

232 Potter (2009), p. 104.

233 Para informações sobre o Canadian Heritage, ver <<http://www.pch.gc.ca/eng/1266037002102>> (acessado em: 12 dez. 2014).

234 Potter (2009), p. 103.

cinco países de quatro continentes²³⁵. Hoje, o CWY opera em mais de 60 países²³⁶. Em 1975, foi inaugurado o programa *Canadian Studies* na *University of Edinburgh* e, desde então, a diplomacia de intercâmbio tem sido um elemento permanente da diplomacia pública do Canadá, cujo objetivo é promover a compreensão da experiência canadense. No mesmo ano, T.H.B. Symons publicou seu *Report on the Commission on the Canadian Studies*²³⁷, em que observa:

O Canadá ainda é raramente visto no exterior como um país distinto, onde nossa sociedade, toda a história, política e literatura merecem exame intelectual sério. Um pouco do mito do gelo e da neve persiste e o epíteto do 'país desconhecido' pode ter adquirido um novo significado. Em larga medida, esse desconhecimento sobre o Canadá resulta de nossa própria falha em tornar o país mais bem conhecido e compreendido no exterior.

O *Canadian Studies* foi incluído no plano quinquenal (1975-1980) de relações culturais e previa atividades que incluíam bolsa para professores visitantes, intercâmbio acadêmico, pesquisa em temas canadenses, divulgação de publicações canadenses e organização de conferências. Ainda em 1975, os EUA passaram a desenvolver programa de cooperação com o Canadá, por meio do qual professores estadunidenses financiados pelo governo canadense realizariam pesquisas no *Canadian Studies* e, em troca, esses pesquisadores e suas universidades produziram trabalhos no âmbito do programa canadense por três anos. A cooperação tem sido das mais bem-sucedidas na promoção dos interesses canadenses²³⁸. O sucesso da iniciativa levou à ampliação do escopo dos *Canadian Studies* de maneira que mais de sete mil pesquisadores e professores em 50 países estão hoje envolvidos com estudos de temas canadenses no mundo, com impacto sobre mais de 150.000 estudantes por ano²³⁹.

235 Camarões, Malásia, México, Tunísia e Iugoslávia.

236 Maxwell (2007), p. 27.

237 Idem p. 36.

238 Maxwell (2007), p. 36.

239 Potter (2003), p. 9.

5.3.5. Difusão internacional

Evan Potter considera que os serviços de difusão internacional são historicamente subdesenvolvidos no Canadá²⁴⁰. Nesse contexto, o ator canadense com mais experiência em termos de difusão internacional é a *Radio Canada International* (RCI). Criada em 1945, como o serviço internacional da *Canadian Broadcasting Corporation*, a RCI teve seus serviços em ondas curtas encerrados em 2012, quando passou a ser transmitida apenas pela internet. Além disso, teve reduzido o número de idiomas de transmissão de catorze para cinco²⁴¹. Desde sua fundação, sofreu com problemas orçamentários, mesmo em períodos em que a difusão internacional estava em voga, como durante a Guerra Fria. Nas palavras de Keith Spicer, ex-diretor da Comissão de Telecomunicações e Radiotelevisão do Canadá: “A história da RCI tem sido uma série de terrores intermitentes com cancelamentos de última hora por alguns anos, seguidos de recomeços com uma nova raça de políticos que, uma vez mais, não sabem nada a respeito”²⁴².

Para Potter, se a difusão internacional por rádio não chegou a ser inspiradora, a difusão por televisão é ainda menos relevante. No início dos anos de 1980, a *Canadian Broadcasting Corporations* (CBC), iniciou serviço de televisão, cujo *link* podia ser recebido em outros países, mas a falta de políticas e orçamento jamais permitiu que o projeto decolasse. Em 2005, a *Newsworld International* (NWI), que se havia associado à CBC em 1994, parou de transmitir a programação, que chegava então a cerca de 11,7 milhões de cidadãos americanos, pondo fim a 11 anos de difusão de programas de notícias canadenses em língua inglesa para públicos estrangeiros²⁴³.

O grande destaque da difusão internacional do Canadá são as novas mídias. Ao longo de todo o decênio de 1990, o DFAIT orgulhou-se

240 Potter (2009), p. 152.

241 Iricini (2012).

242 Potter (2009), p. 161.

243 Potter (2009), p. 164.

de possuir um dos mais modernos sistemas de comunicação entre as chancelarias do mundo. Em 2000, foi lançada a *Government Online*, iniciativa cujo objetivo era migrar todos os serviços e funções do governo para o universo digital *online*²⁴⁴. A iniciativa encerrava ainda a estratégia de buscar conectar todos os que demonstrassem algum interesse no Canadá em um único sítio, qualquer que fosse sua nacionalidade.

Recentemente, o Canadá logrou outro avanço de diplomacia digital. Após alguma relutância, em 2014, o DFAIT decidiu adotar as mídias sociais como ferramenta de comunicação diplomática. Em discurso oportunamente proferido no Vale do Silício, o ministro das Relações Exteriores, John Baird reconheceu que “o mundo fechado das *démarches*, cúpulas e jantares diplomáticos não é mais suficiente para projetar nossos valores e interesses”²⁴⁵. Baird adicionou que a diplomacia talvez nunca chegue a adotar o mantra do Vale do Silício “mova-se rapidamente e quebre coisas”, mas que “no ambiente de comunicação instantânea e das mídias sociais, temos que nos mover mais rápido e não ter medo de tentar coisas novas ou cometer erros”. Desde 2013, o DFAIT criou 60 novas contas de *Twitter* e 50 de *Facebook*²⁴⁶.

Além disso, DFAIT passou a utilizar as mídias sociais como forma de “escuta” digital, com o objetivo de analisar padrões de comportamento nos públicos estrangeiros. Nesse contexto, em parceria desenvolvida com a *Munk School* da *University of Toronto* criou-se o *Global Dialogue on the Future of Iran*, iniciativa que utilizou as mídias sociais para driblar a censura do governo do Irã e permitir que iranianos dentro e fora do país se comunicassem²⁴⁷. Na primeira semana de março de 2014, o *Global Dialogue* patrocinou a interação *online* a partir de quatro localidades – Berlim, Toronto, Londres e Vale do Silício. Os eventos contaram com a participação de acadêmicos, empresários, jornalistas e

244 Idem, p. 165.

245 Paris (2014).

246 Idem.

247 Payvand Iran News (2014).

líderes sociais, que dialogaram com jovens iranianos de todo o mundo – em particular no Irã – para discutir o futuro daquele país²⁴⁸.

5.4. Limites da diplomacia pública do Canadá

Josef Bátorá observa que, apesar do caráter inovador das iniciativas canadenses, que caminham para a incorporação formal das novas mídias ao acervo de ferramentas de diplomacia pública, na prática ainda haveria ambiguidades a serem superadas. Como exemplo, assinala que o *Report to Canadians*, fruto da consulta pública citada, seria um produto pouco transparente, redigido a portas fechadas. Além disso, teria sido divulgado com pouca publicidade. Finalmente, de acordo com consultas feitas em alto nível no próprio DFAIT, o *Report* foi recebido dentro da chancelaria com alguma hesitação:

A noção de ‘diálogo sobre política externa’ infelizmente não recebeu atenção suficiente por parte dos Chefes da Casa e pelo DFAIT em geral. Às vezes, isso tem a ver com personalidades, mas o mais importante obstáculo é a cultura dentro do DFAIT – os diplomatas sentem-se desconfortáveis ao ter que tratar com o público [...] Há uma expressão da moda usada com muita frequência: ‘as deliberações *informam* nossa formulação de política’. Trata-se de uma expressão muito ambígua que simplesmente não expressa o quanto as deliberações têm impacto real – podem ser apenas anotadas e superadas sem maior consideração, mas podem também ter maior impacto²⁴⁹.

Recentemente, o DFAIT vinha sendo criticado por estar ficando defasado na corrida da comunicação digital nas novas mídias. Os críticos argumentavam que, se comparada à britânica ou à estadunidense, a chancelaria canadense deixava a desejar na agilidade da comunicação, porque nem mesmo os embaixadores e chefes de Posto estariam autorizados a expressar-se pelas novas mídias sem aprovação de Ottawa.

248 Payvand Iran News (2014).

249 Bátorá (2005a), p. 9.

Roland Paris, pesquisador do *Centre for International Policies Studies* argumentava que:

A estrutura dos negócios estrangeiros está mudando: o poder está se difundindo não apenas dos países ricos para os emergentes, mas também dos atores estatais para os não estatais e para os indivíduos – de maneira mais geral, das hierarquias para as redes descentralizadas. Para operar de maneira bem-sucedida, em um mundo onde o poder está cada vez mais fragmentado e difuso, os ministérios necessitam dominar a arte de cultivar e gerenciar diversas redes de atores públicos e privados. As mídias sociais são críticas para essa tarefa²⁵⁰.

5.5. A diplomacia pública na Noruega

O desenvolvimento da diplomacia pública na Noruega seguiu caminho próprio, tendo em vista as peculiaridades do país: pequena população, com cerca de cinco milhões de habitantes; língua pouco conhecida fora de suas fronteiras; localização geográfica que a deixa longe de integrar um eixo multimodal, como Bélgica ou Países Baixos; e falta de marcas ou empresas que promovam os negócios e interesses noruegueses. Embora seja membro da OTAN, não faz parte da União Europeia, o que deixa o país um pouco isolado do centro das decisões político-econômicas da Europa.

Nesse contexto, pode-se argumentar que hoje a Noruega possui presença forte e voz audível no cenário internacional, muito mais expressivos que os elementos acima fariam pensar, graças a uma concentração de esforços em torno de uma diplomacia pública de nicho e à priorização de audiências. A atuação internacional da Noruega, nos últimos decênios, concentrou-se em um tema: manutenção e promoção da paz no mundo. Essa política quase missionária possui raízes no próprio desenvolvimento da sociedade norueguesa e vai muito além da estrutura da chancelaria. Como ressaltou a ex-secretária de estado

250 Paris (2014).

do Ministério das Relações Exteriores da Noruega, Janne Matlary: “Os processos de paz e o diálogo sobre direitos humanos [na Noruega] não surgiram como um ‘grande desígnio’ do Ministério das Relações Exteriores. Ao contrário, o envolvimento norueguês frequentemente surgiu ‘por acaso’ e por iniciativas pessoais de atores externos à tradicional elite diplomática”²⁵¹.

5.5.1. A construção de um modelo

As ONGs norueguesas têm-se envolvido em projetos para desenvolvimento e melhoria das condições de vida em outros países desde os anos de 1860, quando as primeiras organizações missionárias daquele país iniciaram trabalhos sociais ao redor do mundo. Somente um século mais tarde, essas iniciativas passaram a também ser financiadas pelo estado. Em 1978, a Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORD) criou divisão específica para tratar das relações com as ONGs e, em 1984, foi submetido ao Parlamento um *white paper* com argumentação sobre a importância das ONGs nos projetos de assistência ao desenvolvimento. Entre as virtudes das ONGs, o documento ressaltava a flexibilidade, o compromisso de longo prazo, o conhecimento de campo, as redes de relacionamento e a habilidade para envolver populações locais²⁵². Na mesma linha, em 1989, a Administração de Gro Brundtland concebeu *white paper*, mais tarde aprovado no Parlamento com o apoio de todos os principais partidos, que definiu a “segurança estendida”. Segundo tal conceito, a segurança da Noruega não dependia apenas das forças de defesa do país e das garantias externas, mas também da sua própria habilidade de contribuir para a solução de problemas globais. Destacavam-se, entre eles, os conflitos regionais, a pobreza e as questões ambientais²⁵³. No início dos anos de 1990, percebia-se na Noruega uma tendência na

251 Skanland (2011), p. 3.

252 Skanland (2011), p. 4.

253 Butenschon, p. 12.

direção da descentralização das práticas de política externa, ao tempo em que se expandia o número de atores internacionais.

No mesmo período, surgiram os primeiros envolvimento mais complexos dos noruegueses em processos de paz. Em 1989, pesquisadores da Universidade de Bergen, financiados pelo governo norueguês, iniciaram contatos com as partes envolvidas no conflito no Sudão. O processo ampliou-se e envolveu outras ONGs e áreas do governo norueguês, bem como situação, oposição e rebeldes sudaneses. Em 1993, houve uma tentativa de levar todas as partes envolvidas a Oslo para a uma reunião de paz que acabou não ocorrendo.

De maneira semelhante, a Noruega envolveu-se, por meio das ONGs, no processo de paz e reconciliação na Guatemala. Em 1990, representante da *Norwegian Church Aid* (NCA) que gozava da confiança dos atores na Guatemala, intermediou propostas de reunião do governo norueguês para avançar as negociações de paz. A reunião, realizada em Oslo, produziu acordo que estabelecia os princípios básicos para as negociações subsequentes. A Noruega esteve presente nos processos formais de negociação de paz e nas tratativas paralelas, das quais participaram representantes da sociedade civil.

Ainda em 1990, os esforços de paz noruegueses se fizeram sentir no Sri Lanka, quando representante de uma ONG norueguesa foi procurado pelo governo local com proposta para que Oslo intermediasse negociações para pôr fim ao conflito civil que assolava o país. As partes não chegaram a solução, mas o governo norueguês e ativistas de ONGs seguiram na tentativa de facilitar o acordo.

No Mali, em 1992, membros da NCA passaram a desempenhar o papel de intermediários nas conversações entre as partes no conflito armado. Dois anos depois, missionária norueguesa a cargo da missão da NCA conseguiu estabelecer diálogo que culminou em série de reuniões de reconciliação em 1995 e 1996. Embora o governo da Noruega e os governos de outros países tenham financiado a iniciativa, não

participaram ativamente do processo, que foi todo intermediado pelas ONGs e representantes da sociedade civil organizada²⁵⁴.

Essas iniciativas fizeram parte de um processo de rearranjo das relações externas da Noruega, o qual passou pela redefinição de pesos dos atores internacionais. Alguns temas, até então considerados exclusivos da diplomacia tradicional, como os processos de paz, passaram a ser da atenção de atores não estatais, os quais não apenas tinham o que contribuir, mas se desempenhavam com desenvoltura e eficácia, adicionando valor à iniciativa oficial. Tal processo, no entanto, ocorreu praticamente sem o conhecimento da comunidade e da imprensa internacional. Mesmo dentro do governo norueguês, a relação entre as ONGs e o governo, de um lado, e os processos de diálogo pela paz internacional, do outro, ainda faziam parte das rubricas de assistência humanitária e promoção da democracia²⁵⁵.

A publicidade chegou com o chamado “Processo de Oslo”²⁵⁶. Nos anos de 1980, Mona Juul, diplomata norueguesa a serviço no Cairo, e seu marido, Terje Rod-Larsen, envolveram-se em pesquisa socioeconômica sobre a situação dos que viviam nos Territórios Ocupados, incentivada por Fathi Arafat²⁵⁷, irmão de Yasser Arafat. As dificuldades enfrentadas dos dois lados do conflito tiveram grande impacto sobre o casal, que passou a colaborar para o estabelecimento das bases de longo processo negociador, o qual funcionou quase em paralelo aos canais oficiais e teve desfecho no Acordo de Paz de Oslo, em 1992-1993. Em agosto de 1993, tornou-se público que a Noruega havia desempenhado papel estratégico na condução de canal paralelo de negociações entre a Organização pela Libertação da Palestina (OLP) e Israel. Quando, em setembro do mesmo ano, foi assinado em Washington o primeiro acordo oficial entre

254 Skanland (2011), p. 9.

255 Idem, p. 9.

256 Para uma visão dos Acordos de Oslo ver, por exemplo: <<http://america.aljazeera.com/articles/2013/9/13/oslo-accords-explained.html>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

257 Para uma breve biografia de Fathi Arafat ver: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC539860/>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

Israel e os palestinos, o canal paralelo de negociação foi batizado de “Processo de Oslo” e os famosos acordos reconhecidos até hoje como “Acordos de Oslo”. Em boa medida, a imagem que as mídias norueguesa e internacional tiraram do “Processo de Oslo” foi a de que a Noruega não só havia contribuído decisivamente para a paz no Oriente Médio, como possuía uma abordagem única para a promoção da paz²⁵⁸.

Essa imagem foi eventualmente elaborada e reforçada pelo discurso político e produziu o chamado “modelo norueguês”, que já havia sido ensaiado por Jan Egeland, em seu livro *Potent Small States, Impotent Superpowers*²⁵⁹, e pode ser sintetizado em quatro pontos: 1) como um país pequeno, a Noruega não oferece ameaça e projeta imparcialidade, neutralidade e confiança; 2) a intensa cooperação entre governo, ONGs, Academia e representantes da sociedade civil organizada permite que o governo conte com a flexibilidade, experiência de campo e rede de conhecimentos desses atores não estatais; 3) a abordagem norueguesa caracteriza-se pelo contato próximo e pela confiança mútua entre as partes, o que potencializa os processos de facilitação da paz; e 4) a Noruega possui uma perspectiva de longo prazo dos processos de promoção da paz, e suas ferramentas incluem ajuda humanitária e apoio financeiro para a reconstrução²⁶⁰. A implicação quase lógica dessa tipificação do modelo é que a Noruega passa a ser capaz de oferecer uma contribuição única à paz.

Do ponto de vista político, o processo de Oslo trouxe os conceitos associados à promoção da paz para o discurso de política externa. Com eles vieram as caracterizações de seus motivos. Se, por um lado, havia as chamadas razões idealistas, de conteúdo moral, por outro, havia as de viés político: o engajamento pela paz trazia visibilidade e prestígio internacional, que, por sua vez, garantiam o acesso a atores de destaque em ambientes prestigiosos. Essa alavanca política se conformava no

258 Henrikson (2005), p. 80.

259 Egeland (1988).

260 Bandarage (2011), p. 224.

momento em que o cenário internacional se transformava, com o fim da Guerra Fria e suas consequências.

O fato é que, se por um lado, a fronteira com a União Soviética dava à Noruega *status* especial dentro da OTAN, por outro, impunha diversas restrições à sua atuação internacional. Com a queda do Muro de Berlim, como argumentou o ex-ministro das Relações Exteriores da Noruega, Thorvald Stoltenberg, “era fácil para os países grandes saber para onde ir, mas também deveria haver contribuição dos países menores”²⁶¹. O fim da Guerra Fria ofereceu a todos possibilidades de reinserção na agenda política internacional – e a política do engajamento pela paz surgiu como uma oportunidade para a Noruega se recolocar no jogo de poder internacional. Equilibrado entre o idealismo e o interesse político, o engajamento pela paz entrou de vez no discurso de política externa da Noruega.

Como observou Knut Vollembaek, ministro das Relações Exteriores do período, ao configurar a posição de seu governo em relação à política do engajamento:

[..] já tivemos dinheiro. Tínhamos a possibilidade de realizar coisas, e conseqüentemente éramos interessantes. Quero dizer – entendendo que já não há discórdia em relação a este tema entre meus colegas ministros das relações exteriores – que o nosso envolvimento, um pouco distante, não é necessariamente uma expressão de altruísmo. Mesmo que eu queira dizer que essa é a expressão de uma atitude moral e um conjunto de valores, é também uma questão de *realpolitik*. Eu, como ministro das relações exteriores, passei a ser interessante aos olhos da Madeleine Albright, porque estávamos realizando ações no Oriente Médio e na África. E ela foi a razão pela qual nós iniciamos nosso envolvimento com o Haiti, para o deleite de muitos críticos. Não foi porque eu tinha um grande desejo pessoal de me envolver com o Haiti, mas porque a Madeleine Albright me disse: ‘Precisamos trabalhar no Haiti, eu não tenho mais ninguém. Você já fez um bom trabalho em outros lugares, nos ajude’. Eu acho que seria relativamente arrogante de minha parte e pouco sábio, em termos de *realpolitik*, que

261 Bandarage (2011), p. 224.

eu lhe dissesse não. Isso também nos deu acesso a outros campos, onde eu podia falar sobre salmão e outros temas, depois de um tempo, e também outros assuntos, após terminar nosso trabalho no Haiti. Isso nos tornou a ambos úteis e interessantes, e essa é uma parte importante da ‘caixa de ferramentas’ [de um Ministro das Relações Exteriores]²⁶².

A política do engajamento pela paz foi praticamente consenso na Noruega durante o último decênio do século XX, mas apenas quando, em 2001, assumiu o poder o líder do Partido Conservador, Jan Petersen, foi realmente posta à prova e concluiu seu processo de institucionalização. Outrora crítico ferrenho, Petersen deu-se conta de que aquela política tinha um impacto muito positivo na imagem internacional da Noruega e de que seria pouco hábil não tirar vantagens da situação. Em um seminário, em 2002, o chanceler esclareceu: “Os processos de paz nos fazem parecer interessantes [...] precisamos de alguns produtos como esse. E a Guerra Fria não é mais esse produto”²⁶³. Petersen entendia que aquela política de engajamento poderia ser particularmente útil na aproximação com os EUA e com a União Europeia.

Em 2004, o governo norueguês apresentou quadro estratégico denominado *Peacebuilding – a development perspective*, que reconhecia pela primeira vez que as políticas de desenvolvimento deveriam ser parte relevante e elemento integral da política externa norueguesa, em relação a países afetados por conflitos internos. O documento apresentava o conceito de *peacebuilding* como parte integrante da facilitação dos processos de paz. Na mesma linha, o *white paper* de 2009, que explorou o conceito de desenvolvimento, identificou o “conflito” como um dos três principais desafios da política de ajuda internacional norueguesa, ao tempo em que reforçava os laços entre a ajuda humanitária internacional e os esforços diplomáticos do governo norueguês.

262 Carvalho e Lie (2015), p. 61.

263 Idem, p. 62.

5.5.2. Superpotência humanitária

Em 2008, quando o líder congolês Laurent Nikunda convidou a Noruega a intervir na crise humanitária gerada pelo conflito armado na República Democrática do Congo, tendo em vista a experiência e a isenção do país nórdico na mediação de conflitos do gênero, ficou claro que se cristalizava a imagem que muitos noruegueses veem com ressalvas: a de “superpotência humanitária”²⁶⁴.

Foi, no entanto, em outubro de 2011, durante a visita do primeiro-ministro norueguês, Jens Stolberg, à Casa Branca, quando o presidente Barack Obama afirmou que a Noruega “*punches above its weight*”, que, para muitos, coroou-se a estratégia de inserção que vem caracterizando o país²⁶⁵. A referência aludia, de modo paradoxal, em parte à atuação da Noruega no bombardeio da Líbia liderado pela OTAN, mas, em larga medida, reconhecia a política de engajamento pela paz do país nórdico.

Apesar do relativo sucesso desse engajamento e do impacto internacional positivo criado em torno dele, o governo norueguês entendeu que havia dimensões da percepção da imagem externa do país que necessitavam reposicionamento. Para tanto, o Ministério das Relações Exteriores contratou o *Foreign Policy Centre* (FPC) a fim de desenvolver uma estratégia de diplomacia pública para a Noruega²⁶⁶. Em 2002 e 2003, realizou-se série de seminários em Oslo, com a participação de representantes do Ministério das Relações Exteriores, de outros Ministérios e agências governamentais, bem como de ONGs, universidades, veículos da imprensa e empresários. O objetivo dos encontros foi o de identificar imagens e valores comuns em torno dos quais a percepção da Noruega no exterior poderia ser desenvolvida. O resultado foi um relatório apresentado ao público norueguês, em junho de 2003, que sintetizou quatro plataformas em torno das quais se

264 Carvalho e Lie (2015), p. 64.

265 Idem, p. 56.

266 Leonard e Small (2003).

deveriam concentrar os esforços para apresentar a Noruega ao mundo: 1) superpotência humanitária/*peacemaker*; 2) uma sociedade que vive com a natureza; 3) uma sociedade com alto nível de igualdade; e 4) uma sociedade internacionalista, com espírito de aventura. O notável nessa lista é que ela reflete claramente valores e imagens que já faziam parte da identidade dos noruegueses há décadas e que vinham sendo discutidos e explorados na vida política do país, como se viu, por exemplo, na política de engajamento pela paz.

Historicamente, como ressaltou o ex-ministro das Relações Exteriores, Knut Vollebaek, a Noruega talvez tenha sido o país europeu com o “maior número de missionários per capita”, os quais, ao voltarem para casa, trouxeram consigo “uma consciência social, global”. Cabe ressaltar que tal mentalidade ajuda a edificar a base consensual para a legitimação do Prêmio Nobel da Paz, conferido em Oslo, desde 1901. A iniciativa de Alfred Nobel permitiu que a Noruega construísse um poderoso instrumento de promoção, defesa e reconhecimento da paz, espécie de símbolo do nicho de diplomacia pública escolhido pelo país.

De maneira geral, feitas as ressalvas de *realpolitik*, a verdade é que a Noruega apresenta ao público exterior uma mensagem consistente com seus valores internos básicos, o que minimiza a chance de conflitos entre mensagens e facilita o engajamento de ONGs nos projetos. A escolha de programas de longo prazo, focados no diálogo, na cooperação e, portanto, na construção da confiança, têm a vantagem adicional de enriquecer a comunicação e oferecer à Noruega o *feedback* necessário para manter os projetos consistentes. Por sua vez, o engajamento das ONGs tem duplo benefício: engrossa as fileiras do serviço diplomático oficial norueguês e oferece aos públicos do outro lado da relação um interlocutor confiável e com valores em comum, o que agiliza os processos negociadores.

Na promoção de seu modelo, vale notar que a diplomacia pública norueguesa utiliza seu próprio exemplo de organização social e mecanismos governamentais para mostrar a outras sociedades um caminho possível. Quando em missões em países com profunda

desestruturação social e econômica, a imagem de uma vida melhor que os noruegueses tentam divulgar assemelha-se à deles próprios. E o mais significativo: quem faz isso não é o diplomata ou outro representante do governo, mas um jovem representante de ONG, que se identifica muito mais com o voluntário da mesma geração do outro país. A esse respeito, Mark Leonard, lembra que “mensagens sensíveis para públicos estrangeiros são mais bem disseminadas por pessoas que possuem algo em comum com as audiências alvo”²⁶⁷. Essa conjunção de fatores maximiza o *soft power* norueguês. Como observou Joseph Nye:

[o *soft power*] nasce da atratividade da cultura, dos ideais políticos e das políticas de um país. [...] Quando se pode fazer que outros admirem seus ideais e queiram o que se quer, não é necessário dispendar tanto com *sticks and carrots* para conduzi-los em sua direção. A sedução é sempre mais efetiva que a coerção, e muitos valores, tais como democracia, direitos humanos e oportunidades individuais são profundamente sedutores²⁶⁸.

Além disso, uma condição para o sucesso das políticas de diplomacia pública é a atratividade dos valores e das ideias representados pelo estado para o público interno. Segundo Bátorá, “o Estado [...] tem que ser atraente não apenas para os estrangeiros, mas também (e talvez isso seja o mais significativo) para o público interno, que então associará suas ações no exterior com o Estado e assim promoverá o *soft power*”²⁶⁹.

Depreende-se daí talvez a principal razão para o sucesso do modelo norueguês: há uma relação natural entre a mensagem, o mensageiro e a ação. A sociedade norueguesa, tolerante e inclusiva, beneficia-se de políticas lapidadas pela busca de consensos. Em todas as pesquisas de opinião pública dos últimos anos, a Noruega está entre os países considerados de melhor qualidade de vida. Assim, se a Noruega é um país atraente, seus cidadãos não têm restrições a promover o “modo

267 Leonard (2002b), p. 54.

268 Nye (2004), Kindle pos. 77.

269 Bátorá (2005b), p. 5.

norueguês de viver” e são mais capazes de defender no exterior os valores e ideais que compartilham dentro de seu próprio país. Nesse sentido, como os valores promovidos pela diplomacia pública da Noruega são esposados pela maioria dos seus nacionais, não é difícil estabelecer parcerias com as ONGs ou outras representações da sociedade civil para coordenar ações e potencializar resultados dos projetos no exterior.

Vale também observar que a diplomacia pública norueguesa encaixa-se nos três níveis definidos por Geoffrey Cowan e Amelia Arsenault como os necessários para a maior eficácia das políticas de DP: monólogo, diálogo e colaboração²⁷⁰. Como é de se esperar, a Noruega possui políticas tradicionais de *advocacy* e o governo produz discursos, informativos e releases de imprensa transparentes para divulgar os interesses do país, que se transformam frequentemente em temas de debate interno. Além disso, a Noruega mantém diálogo contínuo com uma série de países sobre temas que vão do desenvolvimento sustentável à redução da pobreza e à proteção dos direitos humanos, bem como segurança, comércio internacional ou a relação bilateral com a Rússia ou a União Europeia, por exemplo. Finalmente, a Noruega desenvolveu um nicho, por meio do qual está engajada ao redor do mundo em projetos de colaboração, que visam a ajudar públicos estrangeiros a gerenciar conflitos, promover e manter a paz, por meio de seu serviço diplomático, parcerias com ONGs e outras entidades da sociedade civil. Em particular, a diplomacia pública norueguesa “inclui metas concretas e facilmente identificáveis, bem como resultados que oferecem uma base e estrutura úteis sobre as quais se formam relacionamentos mais duradouros”²⁷¹.

270 Cowan e Arsenault (2008), p. 27.

271 *Idem*, p. 21.

5.6. Componentes da diplomacia pública da Noruega

5.6.1. Escuta

A escuta é um dos pontos fortes da diplomacia pública da Noruega. A rede de diálogo e cooperação desenvolvida ao longo dos anos entre o *Ministry of Foreign Affairs* (MFA), as ONGs e demais instituições da sociedade civil norueguesa e as suas contrapartes mundo afora produziu um complexo sistema de captura, processamento, envio e *feedback* de informações. Graças a essa rede, bem-sucedidas iniciativas como o Processo de Paz de Oslo, ocorreram quase completamente à margem dos canais oficiais, por meio do “Canal de Oslo”²⁷². Devido a esse diálogo contínuo com públicos externos, a escuta da Noruega talvez seja hoje um dos exemplos mais bem-acabados desse elemento na nova diplomacia pública.

Apesar disso, anualmente, empresa especializada realiza pesquisas em postos-chave para aferir a percepção dos públicos sobre a imagem da Noruega²⁷³. Historicamente, os esforços de diplomacia pública norueguesa concentram-se nos EUA, na Rússia, na França, na Alemanha, no Reino Unido e no Japão²⁷⁴. Além de servir para medir a percepção da imagem do país, as pesquisas servem para municiar os formuladores de justificativas de suas escolhas. Numa sociedade democrática e horizontal como a norueguesa, as consultas públicas desempenham papel estratégico na difícil tarefa de tornar as estruturas de DP *accountable*.

5.6.2. *Advocacy*

A chancelaria norueguesa produz material de divulgação em inglês, francês, espanhol e alemão, distribuído pelo mundo. Apenas as seis

272 Henrikson (2005), p. 80.

273 Entrevista com a embaixadora da Noruega no Brasil, Aud Marit Wiig, em 2/12/2014.

274 Leonard (2002a), p. 170.

Missões consideradas estratégicas (EUA, Rússia, França, Alemanha, Reino Unido e Japão) possuem estrutura mais complexa de diplomacia pública, com funcionários de carreira e locais focados em *advocacy*²⁷⁵. Em Copenhague, Estocolmo e Helsinque também há profissionais que cuidam especificamente de DP. As demais embaixadas contam com funcionários que se responsabilizam por outros setores, além da diplomacia pública. Apesar disso, todos os Postos têm instrução para desenvolver relações com a imprensa, com vistas a promover a imagem internacional da Noruega e defender seus interesses. É também incentivado o uso das novas mídias da diplomacia digital como forma de interlocução com públicos-alvo. Por exemplo, o uso de perfis oficiais no Twitter pelos diplomatas graduados da chancelaria norueguesa já é política corriqueira, e os chefes de Postos são hoje instados a adaptar-se ao uso da plataforma. Para tanto, estruturas itinerantes de *media training* são colocadas à disposição dos interessados²⁷⁶. Ademais, programas de visitas à Noruega, com objetivos profissionais – mas também para turismo e experiências culturais – são oferecidos anualmente a grupos de representantes da mídia²⁷⁷.

A concentração da maior parte dos esforços de recursos humanos e financeiros em poucas Missões ao redor do mundo constitui estratégia interessante, na medida em que concentra e potencializa recursos orçamentários. Como se trata de um país pequeno, com cinco milhões de habitantes e situação geográfica peculiar, a Noruega conta com alguma facilidade para focar suas ações de diplomacia pública em poucos públicos²⁷⁸. No entanto, essas características poderiam ser utilizadas para justificar o argumento contrário de maior dispersão de recursos por várias Missões pelo mundo. A verdade é que um plano de DP realmente

275 *Idem*, p. 170.

276 Entrevista com a embaixadora da Noruega no Brasil, Aud Marit Wiig, em 2/12/2014.

277 A Embaixada da Noruega em Brasília oferece cerca de três programas de visitação à Noruega por ano a grupos de jornalistas brasileiros, com foco em programação profissional e turismo (entrevista com a embaixadora da Noruega em Brasília, em 2/12/2014).

278 Entrevista com a embaixadora da Noruega no Brasil, Aud Marit Wiig, em 2/12/2014.

abrangente necessita de recursos tão vultosos, que apenas algumas potências teriam condições de implementá-lo. É de escolhas estratégicas, como as da Noruega, que se conformam planos eficazes de diplomacia pública – tanto do ponto de vista da implementação como da aferição de resultados.

5.6.3. Diplomacia cultural

O Ministério das Relações Exteriores (MFA), a Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD) e o Ministério da Cultura são os responsáveis pela cooperação cultural com outros países. Além disso, instituições e organizações profissionais financiadas pelo estado procuram estimular o intercâmbio artístico e a promoção de artistas e obras noruegueses, frequentemente por meio de concessão de subsídios. Algumas organizações administram programas de apoio cultural em nome do MFA, tais como²⁷⁹:

- *The Office for Contemporary Art Norway* (OCA). Fundado em 2001 pelo Ministério da Cultura e pelo MFA, seu principal objetivo é desenvolver colaborações em arte contemporânea entre a Noruega e representantes da arte internacional. O OCA apoia as contribuições da Noruega às principais exposições internacionais, as atividades internacionais de artistas e curadores, bem como curadores estrangeiros e críticos que queiram desenvolver pesquisa na Noruega.
- *Music Information Centre Norway* (MIC). É a seção norueguesa da Associação Internacional de Centros de Informação Musical – IAMIC, que organiza 43 centros semelhantes em 38 países. O objetivo da CIM é promover o aumento do uso da música norueguesa, nacional e internacionalmente. O MIC

279 Noruega (2011).

administra o programa do MFA responsável pelo apoio às turnês internacionais de artistas e bandas norueguesas.

- *Norwegian Literature Abroad*, Ficção e não ficção (NORLA). Desempenha papel estratégico, ao prover informações sobre literatura e autores noruegueses de ficção e não ficção. A NORLA facilita contatos entre autores e editores noruegueses e autores, editores, tradutores e universidades no exterior, entre outros, que tenham interesse em literatura norueguesa. Além disso, a NORLA oferece a editores subsídios para tradução de literatura norueguesa no exterior; para viagens a autores noruegueses e seus tradutores; além de conceder subsídios promocionais para amostras de tradução e apresentação de autores noruegueses.

5.6.4. Diplomacia de intercâmbio

O Ministério da Educação e Pesquisa da Noruega desenvolve alguns projetos de diplomacia de intercâmbio, com o objetivo de estreitar relações com parceiros estratégicos. Nesse sentido, desenvolveu, por exemplo, a *The North America Strategy for Higher Education (2008-2011)*²⁸⁰, que visa ao intercâmbio com universidades dos EUA e Canadá, dentro do contexto de uma colaboração com os dois países da América do Norte que existe desde a Segunda Guerra Mundial. A estratégia é composta pelos seguintes elementos: 1) colaboração em nível governamental; 2) fortalecimento do intercâmbio de estudantes; 3) estabelecimento de parcerias; e 4) fortalecimento de estruturas de informação e redes de contato.

Baseou-se na criação da *Transatlantic Education Forum*, cujo objetivo é o fortalecimento do diálogo entre as embaixadas do Canadá e dos EUA em Oslo, o MFA, a *Fullbright Foundation* e a *Association of*

280 Noruega (2008).

Norwegian Students Abroad, entre outras instituições de ensino superior. Representantes dessas instituições passaram a reunir-se duas a três vezes ao ano a fim de “discutir desafios comuns e desenvolver medidas comuns”²⁸¹. Segundo o ministro das Educação e Pesquisa da Noruega, Torbjørn Røe Isaksen:

A avaliação do status da estratégia de 2008-2011 mostra uma tendência de aumento na mobilidade de estudantes entre a Noruega e a América do Norte. As parcerias transatlânticas estabelecidas no âmbito da estratégia tornaram-se modelos de melhores práticas para a colaboração institucional. A avaliação do status também aponta para a necessidade de maiores esforços na busca de locais de intercâmbio com o Canadá, na mobilidade nos níveis de Mestrado e Doutorado, bem como no recrutamento de estudantes norte-americanos para a Noruega²⁸².

Historicamente, a Noruega ressentia-se de exportar estudantes, mas hoje entende esse movimento como necessário ao seu desenvolvimento. Nova estratégia foi então lançada para o período 2012-2015, com reforço de orçamento e manutenção de objetivos. Como argumentou o ministro da Educação:

Temos tendência a pensar em internacionalização como um favor nosso para o mundo – como parte das políticas altruístas da Noruega. Além disso, como uma nota interessante, a *Association of Norwegian Students Abroad* foi fundada em 1956 com uma finalidade específica: impedir os alunos de estudar no exterior. Era considerado uma desgraça que as pessoas tivessem que deixar a Noruega para estudar. Meu ponto é que isso tudo mudou agora. Hoje, vemos que, como uma economia aberta e competitiva, somos dependentes de instituições internacionais de ensino superior – e não só porque a Noruega tem algo a oferecer para o mundo. Nós somos dependentes dele, a fim de sermos uma economia rica e aberta para continuar a nos desenvolver²⁸³.

281 Idem, p. 2.

282 Obst (2014).

283 Obst (2014).

A Noruega também tem cogitado aumentar a coordenação entre as diferentes organizações promotoras do intercâmbio, por meio do estabelecimento de um *Norwegian Council*, semelhante ao *Swedish Council* ou ao *British Council*. Por causa dos consideráveis esforços orçamentários necessários, a iniciativa tem enfrentado dificuldades para avançar, mesmo que se decida buscar emular o *Swedish Council*, que não possui filiais fora da Suécia. Em particular, as iniciativas de colaboração entre instituições de diplomacia pública de intercâmbio esbarram na dificuldade de que os atores têm de se submeter à “coordenação” do MFA²⁸⁴.

5.6.5. Difusão internacional

A Noruega não possui programa de difusão internacional por rádio e televisão²⁸⁵.

5.7. Limites da diplomacia pública da Noruega

Embora o discurso do engajamento pela paz seja dominante na política externa norueguesa desde 1993, os críticos²⁸⁶ têm ressaltado que lhe falta certa coerência. Observam que o fato de a Noruega se firmar internacionalmente como um promotor da paz e usar deliberadamente o engajamento pela paz na construção da sua imagem internacional contradiria a participação do país nas operações militares no Iraque e no Afeganistão. Com base nessa incoerência, estudiosos elaboraram argumentos segundo os quais a representação da Noruega como um país envolvido com a promoção da paz é uma construção recente e não um dado de realidade. Esse estranhamento quase filosófico abriu espaço para críticas mais objetivas, que se concentram em quatro pontos: 1) o “modelo norueguês”, caracterizado por relações próximas entre

284 Leonard (2002a), p. 173.

285 Entrevista com a embaixadora da Noruega no Brasil, Aud Marit Wiig, em 2/12/2014.

286 Skanland (2011), p. 16.

atores estatais e não estatais impediria o debate e a avaliação crítica do engajamento pela paz; 2) embora festejado, o engajamento pela paz teria poucos sucessos documentados, como indicariam os diversos processos sem acordo de paz ao final, ou os desenvolvimentos negativos, como ocorreu no Sri Lanka e no Oriente Médio; 3) por serem difíceis de mensurar, foram questionadas as relações diretas entre o engajamento pela paz e a promoção dos interesses noruegueses no cenário internacional; e 4) como um resumo dos pontos anteriores, os críticos argumentam que a autoimagem de promotor da paz é artificial e não realística e que a ênfase na promoção da paz acabou por distanciar a Noruega de seus verdadeiros interesses.

Além dessas críticas ao “modelo norueguês”, e em nota muito mais baixa, uma questão sensível a afetar a diplomacia pública norueguesa diz respeito à pesca da baleia²⁸⁷. Se os temas da preservação e da sustentabilidade maculam o *soft power* de qualquer país, o que dizer de um campeão da paz que relaciona sua “segurança estendida” ao combate aos desequilíbrios ecológicos? De fato, a posição norueguesa em relação à pesca da baleia afeta precisamente os atores internacionais que desenvolvem parcerias de paz com a Noruega ao redor do mundo. No entanto, objetivamente, essa não é o tipo de questão que *a priori* irá macular seriamente a reputação da Noruega entre os atores que se beneficiam das operações de negociação e manutenção da paz por ela promovidas.

Tema um pouco mais sutil é a possível fadiga do modelo de diplomacia pública norueguês, em função das práticas da burocracia. Båtora observa que a bem-sucedida gestão coordenada pelo MFA de várias formas de cooperação e intercâmbio de informações com atores selecionados da sociedade civil contrasta com a relutância do mesmo MFA em engajar a opinião pública norueguesa em debates amplos sobre política externa. Ao contrário de outros ministérios, que fazem

287 Entrevista com a embaixadora da Noruega no Brasil, Aud Marit Wiig, em 2/12/2014.

da ampla consulta popular a base da formulação de suas políticas, o MFA restringiria essa prática a questões específicas, submetidas a seminários restritos a grupos selecionados. Segundo Bátora,

essa abordagem corporativista e seletiva das consultas públicas pode estar relacionada ao fato de que tradicionalmente o [MFA] tem lutado com um baixo nível de legitimidade e respeito dentro do estrato mais amplo da igualitária sociedade norueguesa, cética sobre o que são percebidas como práticas secretas e quase aristocráticas entre os diplomatas²⁸⁸.

Uma vez mais, trata-se de uma questão verdadeiramente sensível apenas no âmago de uma sociedade igualitária como a norueguesa, que, mesmo assim, segue com chances de subverter a lógica elitista da diplomacia tradicional, graças ao surgimento dos meios digitais e das novas mídias, responsáveis pela dinamização e pela democratização das estruturas nas chancelarias.

288 Bátora (2007b), p. 18.



Capítulo 6

A diplomacia pública no Brasil: antecedentes históricos

6.1. Direitos humanos como catalizador

No sentido mais amplo de “mecanismos utilizados por um ator internacional com o objetivo de gerenciar o ambiente internacional por meio do engajamento com um público externo”²⁸⁹, a diplomacia pública não é uma realidade recente no cenário brasileiro. Como observa Leda Camargo em sua tese de CAE²⁹⁰, já em 1939, quando da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que se subordinava diretamente ao presidente da República, podia-se identificar claramente a preocupação de influenciar a percepção de públicos estrangeiros. Como ocorreu com muitas outras disciplinas e atividades, talvez tenha sido no governo Getúlio Vargas que a diplomacia pública ganhou sua primeira formalização. Entre outras atribuições, cabia ao DIP:

289 Cull (2009b), p. 12.

290 Camargo (1995), p. 126 e 127.

Centralizar e coordenar a propaganda nacional, interna e externa, e servir como elemento auxiliar de informação dos ministérios e entidades públicas e privadas; colaborar com a imprensa estrangeira para evitar a divulgação de informações nocivas ao crédito e à cultura do país; e promover intercâmbio com jornalistas, escritores, artistas nacionais e estrangeiros²⁹¹.

No final do século XX, mergulhado num processo de redemocratização, após dois decênios de regime de exceção, pouco a pouco o Brasil foi-se confrontando com a necessidade de criar uma imagem positiva no cenário internacional, num mundo que se transformava rapidamente. Nesse contexto de saída do isolamento do autoritarismo, era de se esperar que questões associadas aos direitos humanos fossem das primeiras a aflorar, diretamente vinculadas à necessidade de se defender a imagem do Brasil diante da opinião pública mundial²⁹².

Leda Camargo²⁹³ observa que, com a redemocratização, a imagem do Brasil no exterior passou a ser objeto da especial consideração do governo e do Itamaraty, em função de sucessivos casos de desrespeito aos direitos humanos no país. Tais episódios tiveram enorme repercussão e culminaram com o ominoso incidente reconhecido internacionalmente como o “Massacre da Candelária”²⁹⁴, em 23 de julho de 1993. Meses antes, em dois de outubro de 1992, o país e a opinião pública internacional chocaram-se com o “Massacre de Carandiru”²⁹⁵, em São Paulo, quando 111 detentos foram assassinados. Em 29 de agosto de 1993, a Chacina

291 Idem, p. 126.

292 Entrevista com Luiz Felipe Lampreia em 15/12/2014.

293 Barroso (2007), p. 64 e Camargo (1995), p. 130.

294 Na noite do 23 de julho de 1993, próximo à Igreja da Candelária, localizada no centro do Rio de Janeiro, oito jovens (seis menores e dois maiores de idade) sem-teto foram assassinados. Em função da brutalidade do crime e ao fato de 5 policiais terem sido indiciados como autores do massacre, o caso teve enorme repercussão nacional e internacional.

295 O Massacre da Casa de Detenção de São Paulo ou Massacre do Carandiru, como foi popularizado pela imprensa brasileira, ocorreu no dia 2 de outubro de 1992, quando a intervenção da Polícia Militar do Estado de São Paulo para conter uma rebelião causou a morte de 111 detentos.

de Vigário Geral²⁹⁶, no Rio de Janeiro, voltou a macular a imagem do Brasil nas páginas da imprensa internacional, quando 21 inocentes foram mortos por um grupo de cerca de 50 pessoas, em uma alegada ação de “esquadrão da morte”.

Esses eventos nefastos ocorreram em período da história brasileira particularmente favorável ao progresso das políticas de proteção aos direitos humanos²⁹⁷, durante o governo do presidente Itamar Franco, quando realizou-se a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena. Entre julho e outubro de 1993, em resposta às demandas de representantes de ONGs, o Ministério da Justiça promoveu série de reuniões entre o governo e a sociedade civil para definir a agenda brasileira sobre direitos humanos. Tais reuniões, as primeiras do gênero no Brasil, foram a extensão de outra ocorrida no Ministério das Relações Exteriores, realizada em maio, também com a participação das ONGs, como parte da preparação para a Conferência de Viena. As discussões no Ministério da Justiça visaram a melhorar a legislação e as práticas existentes e tiveram como principal desdobramento a criação do Programa Nacional de Combate à Violência²⁹⁸.

Em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1993, o então ministro Celso Amorim ressaltou que: A transparência nas decisões e ações constitui aspecto importante da política brasileira. Essa transparência é também manifestada no diálogo fluído e cooperativo com segmentos da sociedade dedicados à luta pela observância dos direitos humanos no País²⁹⁹.

Ao tempo em que a imagem do Brasil sofria com as repercussões internacionais de uma barbárie que refletia parte da realidade do país, configurava-se cenário favorável à implementação de políticas e práticas

296 A chacina de Vigário Geral ocorreu na madrugada do dia 29 de agosto de 1993, quando a favela foi invadida por grupo de extermínio formado por cerca de 36 homens encapuzados e armados, que arrombaram casas e executaram vinte e um moradores.

297 Pinheiro (1998), p. 16.

298 Pinheiro (1998), p. 17.

299 Corrêa (2012), p. 689.

para enfrentar tal realidade e transformá-la. É compreensível que, emergindo de um isolamento não democrático, o serviço diplomático brasileiro carecesse de estruturas de comunicação que lograssem conter a pressão da mídia internacional, das ONGs e da opinião pública em geral. Diante do acirramento dessas cobranças internacionais e do contexto favorável, tanto dentro do governo como na sociedade, o Itamaraty tratou de adequar-se à conjuntura. Já em 1992, haviam sido iniciados exercícios de reflexão sobre a política externa brasileira e o papel do Itamaraty, que contou com a colaboração de representantes da sociedade civil, tais como jornalistas, empresários, acadêmicos. A partir desse exercício, foi criada a Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas (CAOPA), cujo relatório de conclusão sugeriu uma maior abertura do Ministério à sociedade brasileira e um reforço da tarefa de informar os Postos no exterior sobre a evolução da realidade do país³⁰⁰.

Em exercício paralelo, o Itamaraty realizou análise sobre o cenário internacional, que produziu documento intitulado “O repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira”³⁰¹, cuja recomendação prioritária era uma maior participação do Ministério na divulgação da realidade do país. O Itamaraty deveria prover ao governo e à sociedade os elementos necessários ao engajamento do Brasil no cenário internacional de uma maneira positiva, por meio do aprimoramento da captação e tratamento da informação.

Nesse contexto, em julho de 2003, o ministro das Relações Exteriores constituiu grupo de trabalho (GT) para examinar e aprimorar a política de divulgação do Brasil no exterior. Compunham o GT, além do secretário-geral e dos três subsecretários da Casa, o chefe do Departamento de Comunicações e Documentação, o chefe

300 Camargo (1995), p. 130.

301 Idem, p. 130; Brasil (1993).

do Departamento Cultural, o secretário de Imprensa e o presidente da Fundação Alexandre de Gusmão³⁰².

Leda Camargo observa que a criação do Grupo de Trabalho foi precipitada pela reação do presidente Itamar às repercussões negativas do incidente da Candelária na imprensa internacional. Insatisfeito com a atuação do Itamaraty, o presidente declarou publicamente que considerava exonerar seis embaixadores brasileiros que não teriam agido rapidamente em defesa do país. Em audiência, o chanceler explicou ao presidente que aquela preocupação estava em sintonia com as conclusões preliminares do próprio Itamaraty, conforme relatório da Caopa. Em resposta, o presidente Itamar Franco recomendou a priorização do aperfeiçoamento do sistema de divulgação da realidade brasileira no exterior³⁰³. Esse episódio é particularmente notável, porque sublinha a importância do envolvimento das mais altas autoridades no processo de formulação de estratégias de diplomacia pública. Como se verá, o processo que se iniciou com o GT foi até recentemente o mais inovador dentro da estrutura do Itamaraty, em termos de estratégias de diplomacia pública.

A missão do Grupo de Trabalho era a de criar plano de divulgação da realidade brasileira que ajudasse a desfazer as impressões negativas ou distorcidas a respeito da situação dos direitos humanos no Brasil, ou pelo menos matizá-las, por meio de esclarecimentos e contextualizações. Tratava-se de oferecer a Postos estratégicos, onde a opinião pública e a imprensa estavam mais influenciadas e ativas por causa dos acontecimentos no Brasil, material de divulgação e subsídios para franquear aos porta-vozes elementos de *advocacy* dos pontos de vista brasileiros.

O relatório do Grupo de Trabalho³⁰⁴ indicou a necessidade de se ampliar, sistematizar e agilizar os processos de divulgação de informações,

302 Boletim de Serviço n. 81 de 30/7/1993 e Boletim de Serviço n. 86 de 11 de agosto de 2003.

303 Camargo (1995), p. 133 (nota de rodapé).

304 Barroso (2007), p. 64 e 65.

como forma de esclarecer e desfazer as percepções equivocadas e visões distorcidas. Insistiu na necessidade de se criar um banco de dados sobre o Brasil e um planejamento de produção de informações básicas e estratégicas atualizadas, na forma de kit, para a distribuição aos Postos. Por sua vez, as Missões no exterior deveriam desenvolver maneiras de atender com eficácia e o mais prontamente possível as demandas da imprensa e dos públicos em geral. Nesse sentido, o relatório propunha a flexibilização do engessamento tradicional na relação entre os diplomatas e a imprensa, sugerindo que porta-vozes passassem a atender demandas da mídia sem necessitar consulta à SERE. Mais que isso, o relatório do Grupo de Trabalho recomendava aos diplomatas, no Brasil e no exterior, estarem atentos ao impacto que sua atuação poderia ter nos meios de comunicação e em formadores de opinião, com os quais se deveria procurar desenvolver interação construtiva. Acima de tudo, o relatório redefinia a divulgação da imagem do Brasil no exterior, ao dar prioridade à diplomacia pública como ferramenta auxiliar de política externa.

Possivelmente porque o Brasil estivesse posicionado na periferia dos grandes desenvolvimentos do século XX que ajudaram a moldar a diplomacia pública do pós-Guerra Fria, o cenário doméstico do país possibilitou a esse exercício de DP guardar alguma distância do *branding* da propaganda clássica – reconhecidos por muitos como o referencial das escolas de comunicação de distintos matizes ideológicos³⁰⁵. O fato de o principal vetor da demanda pelo desenvolvimento desse esforço de diplomacia pública ter sido o temário da proteção dos direitos humanos, que no Brasil estava se desenvolvendo por meio do diálogo com setores organizados da sociedade civil, como as ONGs, talvez tenha trazido à proposta de defesa da imagem do país no exterior uma abordagem mais dialógica – ao menos em tese.

305 Para análise de questões associadas à promoção de imagem e desenvolvimento de reputação de um país, ver Anholt (2010).

Nesse momento da diplomacia pública do Brasil, o componente “*advocacy*” foi o mais explicitamente requisitado, como talvez se pudesse esperar, tendo em vista a crise que motivou o esforço de reparação da imagem do país. É claro que a decisão de criar o Grupo de Trabalho foi fruto, em parte, da “escuta” das informações que chegavam dos Postos nos quais as críticas eram mais fortes. Em particular, a “diplomacia cultural” parece não ter estado tão presente nas primeiras discussões sobre DP naquele momento, uma vez que o Departamento Cultural só foi formalmente incluído no GT quando da republicação da Portaria que o criou, algumas semanas mais tarde. É também oportuno observar, como o fez Edgar Telles Ribeiro³⁰⁶, que no contexto da administração pública, o viés social das políticas é frequentemente priorizado em detrimento do viés cultural. No âmbito do Itamaraty essa *rationale* dificultaria a obtenção de recursos para a difusão cultural, que seria frequentemente preterida pelo imediatismo da comunicação social.

Além disso, no primeiro momento, nenhuma das propostas do GT concentrou-se no potencial de engajamento das iniciativas de diplomacia de intercâmbio. Essas lacunas fazem sentido, na medida em que o esforço para a conformação de um plano de diplomacia pública ocorria sob a pressão dos fatos. Ações de médio e longo prazo, como as de diplomacia cultural e de intercâmbio, por possuírem lógica própria no Ministério, seguiram desenvolvimento paralelo. O GT não contemplou iniciativas de difusão internacional, entre outros motivos, porque, embora o Brasil já possuísse televisão pública (TV Educativa), a primeira iniciativa governamental de difusão internacional no país só surgiu quando se criou a TV Brasil, em 2007.

A principal consequência operacional do Grupo de Trabalho foi a criação, em novembro de 1993, do Núcleo de Divulgação da Secretaria-Geral (NDSG)³⁰⁷, que passou a exercer o comando das atividades de diplomacia pública no Itamaraty, sob a supervisão direta

306 Ribeiro (1987), p. 25.

307 Barroso (2007), p. 68.

do secretário-geral das Relações Exteriores. Além das funções de divulgação previstas no relatório do Grupo de Trabalho, o NDSG passou a coordenar-se com as áreas responsáveis pelos programas culturais e pelas relações com a imprensa do Ministério.

Em 1994, o NDSG começou a desenvolver programa de divulgação do Brasil no exterior, com a colaboração de seis postos designados como “disseminadores de informações”: Embaixadas em Washington, Londres, Paris, Buenos Aires, Bogotá e México e Consulado Geral em Miami. O programa previa o envio sistemático e contínuo de informações sobre temas candentes e de interesse local aos Postos, com vistas a aumentar a sua capacidade de *advocacy* e de diálogo com formadores de opinião. Previa também a organização de eventos sobre o Brasil e a adequação dos meios dos Postos para operação na área de divulgação. Finalmente, estabelecia a possibilidade de organizar intercâmbio entre formadores de opinião, com visitas de estrangeiros ao Brasil e de brasileiros ao exterior³⁰⁸. Esses programas seriam organizados em coordenação com estados e municípios e com o apoio de empresas públicas e privadas³⁰⁹.

A partir de 1995, com o objetivo de aumentar o dinamismo da troca de informações entre e Secretaria de Estado e as Representações no exterior, passou-se a distribuir edição semanal do Jornal *Gazeta Mercantil* para 50 Postos e *clipping* diário de notícias sobre o Brasil para 37. Iniciaram-se também tratativas de convênios com fundações, instituições e empresas públicas e privadas para a elaboração de material sobre o Brasil. Conforme sugerido pelo GT sobre divulgação do Brasil no exterior, desenvolveu-se banco de dados sobre o país para municiar os Postos, que começavam a se conectar à Secretaria de Estado por meio da internet³¹⁰. Elencam-se essas providências com o intuito de ilustrar o esforço de institucionalização que se realizava, na tentativa

308 Brasil (1995).

309 Idem.

310 Brasil (1995).

de criar diálogo entre a Secretaria de Estado e os Postos, sobre temas relacionados à divulgação da imagem do Brasil.

Ainda em 1995, o Programa Formadores de Opinião tomou forma concreta. Os 48 postos que participaram inicialmente do programa receberam instruções sobre o perfil do formador de opinião, que deveria ser preferencialmente jornalista e, em particular, de nível editorial³¹¹. No primeiro momento, a programação das visitas foi montada segundo diálogo entre o Posto e a Secretaria de Estado, com grande flexibilidade em função dos interesses do formador de opinião. Nas edições subsequentes, no entanto, o crescente interesse das representações no exterior pelo programa e o proporcional aumento do número de visitas ao Brasil trouxeram problemas operacionais para a organização. Passou-se, então, a adotar uma programação mais rígida, com temática pré-selecionada, à qual o convidado deveria adaptar-se. Em 1997, por exemplo, o programa dividia-se em três temas: aspectos políticos e econômicos; meio ambiente e direitos humanos; e aspectos turísticos e culturais. Esses temas eram oferecidos em inglês, espanhol e excepcionalmente, em francês. Em cada um dos eventos, participavam até quatro convidados³¹².

Com o tempo, no entanto, esses programas de intercâmbio passaram a padecer de certo desvio de funções. Cada vez mais jornalistas brasileiros estavam sendo enviados para participar de seminários e eventos semelhantes no exterior, em prejuízo do esforço de trazer jornalistas estrangeiros para conhecer o Brasil. Embora não reste dúvidas de que a participação de brasileiros qualificados em eventos de relevância entre públicos estrangeiros seja necessária para a imagem do país, a capacidade de influência de um formador de opinião estrangeiro, com base no que viu no Brasil, sobre seu público de origem é muito superior.

311 Idem.

312 Brasil (1996b).

Em dezembro de 1995, o NDSG foi transformado em uma Coordenação-Geral de Informação e Divulgação (CGDI)³¹³ que, em novembro de 1996, fundiu-se com Assessoria de Imprensa (AIG) para formar a Assessoria de Comunicação Social (ACS)³¹⁴. Vinculada diretamente ao gabinete do ministro de estado, a ACS tinha atribuições de divulgação da imagem do Brasil no exterior, bem como as de relações com a imprensa.

No início de 1997, após período de experiência, a relação do Ministério com a imprensa nacional e internacional passou a ser formalmente gerida em duas frentes. Por um lado, foi criada a função de Porta-voz do ministro de estado, autorizado a falar em nome do Ministério e do ministro. Encarregava-se de toda a agenda de comunicação do ministro e de assessorá-lo na condução da política de relações com a imprensa, em nível de diretoria dos veículos. Por outro lado, a Assessoria de Comunicação Social (ACS) seguia encarregada da parte operacional das relações do Itamaraty com a imprensa, por meio da gestão da relação cotidiana com setoristas e correspondentes estrangeiros, bem como da organização da viagem de jornalistas brasileiros ao exterior e de jornalistas estrangeiros ao Brasil, em coordenação com as áreas substantivas do Ministério. A ACS ocupava-se também da agenda de imprensa do secretário-geral.

No contexto dessas mudanças e com o objetivo de integrar as funções substantivas com as de comunicação – tornando mais ágil o diálogo dos diversos setores do Ministério com a ACS e o Porta-Voz –, áreas estratégicas da Casa foram instadas a designar diplomata de ligação para assuntos de imprensa. Assim, a Secretaria-Geral, a Secretaria-Geral-Adjunta, as Subsecretarias e alguns Departamentos elegeram pontos focais, que serviam para auxiliar o Porta-Voz e a ACS nos contatos da imprensa com as unidades administrativas das suas áreas. Esse período caracterizou-se também pela formalização de uma estrutura

313 Brasil (1996a).

314 Brasil (1996c).

mais eficaz de escuta nos Postos no exterior, por meio da designação de diplomata encarregado especificamente do setor de imprensa da Missão Diplomática ou Consular.

Essas transformações estruturais já ocorreram em um cenário mais propício à divulgação da imagem do Brasil no exterior. O Plano Real havia sido implantado em 1994 e o país começava a colher os primeiros frutos da estabilização econômica³¹⁵. Em edição que ficou famosa no Brasil e trazia a foto do presidente reeleito Fernando Henrique Cardoso na capa, a *The Economist* parecia exultar:

No início de 1994, o Brasil – para ser franco – era uma piada. Depois de muitas reformas monetárias, seus preços subiam de 40% a 50% ao mês [...] A economia ainda refletia, em essência, o corporativismo autárquico dos anos de 1950 e 1960. [...]. Na política, os generais voltaram aos quartéis em meados dos anos de 1980, mas o último presidente eleito – o homem que, para ser justo, iniciou as privatizações – acaba de deixar o poder, acusado de corrupção. Seu sucessor interino é mais lembrado no exterior – justa ou injustamente – por apalpar uma sambista. Este era um país com enorme potencial, os estrangeiros concordavam. Mas era sério? Não. [...]. Mas o apalpador fez mais que apalpar: nomeou Cardoso como Ministro da Fazenda. Desse posto, o futuro presidente introduziu seu plano anti-inflacionário, centrado no real. Ele funcionou rapidamente e os eleitores deram ao seu autor, em retorno, a presidência. Desde então, o Brasil e seus 160 milhões de cidadãos têm passado por uma profunda revolução econômica. [...]. Por vezes, Cardoso tem sido acusado de não ser rápido o suficiente. Ele bem poderia perguntar por quê. Em pouco menos de quatro anos, ele fez mais ou menos o que Margareth Thatcher [...] fez em 12. E ele ofereceu acesso internacional a setores da economia, como navegação de cabotagem, que os EUA ainda estão por abrir. [...] Claro que ele poderia ter feito melhor. [...]. Em um mundo ideal, Cardoso teria terminado todos esses males num passe de mágica; no mundo real, ele fundou as bases para uma sociedade mais rica e, com o tempo, melhor. E quaisquer que sejam os problemas ou dificuldades, nenhum estrangeiro hoje vê o Brasil como uma piada. O maior país da sua

315 Entrevista com Luiz Felipe Lampreia, em 15/12/2014.

região é hoje tratado – e comporta-se – como um tal país merece e, no longo tempo, tem que ser³¹⁶.

As questões de direitos humanos, que haviam desencadeado o processo de formalização de uma diplomacia pública nacional, passaram a representar um ônus menor, com avanços reconhecidos internacionalmente. Como observou o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, “[...] o caminho percorrido pelo governo federal no terreno dos direitos humanos a partir da segunda metade dos anos 1990 tornou-se um marco para o Brasil [...]. Não se limitou à proteção jurídica – significativamente fecunda – mas a inúmeras iniciativas para além da agenda tradicional”³¹⁷. A imagem internacional do Brasil sobre o tema, no entanto, não chegava a ser brilhante, como reflete a matéria da mesma *The Economist*, de março de 1999:

A Grande São Paulo (700 assassinatos por mês, um aumento de 25% em quatro anos) e o Rio de Janeiro acabam de juntar-se às cidades da Colômbia e a Washington, D.C. entre as cidades mais violentas do Planeta. O governo Cardoso estabeleceu novos parâmetros ao adotar uma política nacional de direitos humanos, mas está encontrando dificuldades para implementá-la. ‘Infelizmente, este é um país cronicamente violento. As polícias não são muito eficientes, não combatem o crime e são violentas, e o sistema de justiça é muito lento’, afirma José Gregori, Secretário Federal de Direitos Humanos³¹⁸.

Em agosto de 1999, foi lançado, com o título de “Avança Brasil”³¹⁹, o Plano Plurianual de Investimentos (2000-2003), que aglutinava 54 programas do governo federal e projetos estratégicos, cujo objetivo era “impulsionar o desenvolvimento social e equitativo e sustentável” do país. Entre os programas estratégicos havia o de “Divulgação do Brasil no Exterior” e de “Produção e Difusão Cultural”. O primeiro visava à

316 *The Economist* (1998).

317 Cardoso (2006), p. 551.

318 *The Economist* (1999).

319 Avança Brasil, <<http://www.abrasil.gov.br>>.

promoção de eventos de divulgação do Brasil no exterior e à assistência financeira a institutos culturais e a Centros de Estudos Brasileiros. Em 2000, o “Divulgação do Brasil no Exterior”, que era administrado pelo chefe da ACS, teria contribuído para um aumento de 20% no número de notícias sobre o Brasil na imprensa internacional. Já o “Produção e Difusão Cultural” desenvolvia parceria com o Itamaraty, com o objetivo de promover a imagem do Brasil e a ampliação do mercado externo aos produtos de bens e serviços representativos da cultura brasileira. Nesse período, a ACS funcionava como agregadora e catalizadora das iniciativas de divulgação do Brasil no exterior propostas por órgãos federais, estaduais e municipais.

Pouco a pouco, no entanto, as ações de curto prazo da ACS passaram a consumir parcela cada vez maior de recursos – humanos e financeiros – destinados à diplomacia pública e o elemento *advocacy* da relação cotidiana com a imprensa nacional e internacional se sobrepôs ao elemento diplomacia de intercâmbio dos programas de divulgação – ações de médio e longo prazo da ACS. Com o objetivo de reestruturar a relação entre ações de curto, médio e longo prazo, em meados de 2002, a responsabilidade sobre a divulgação da realidade brasileira no exterior migrou da ACS para a Coordenação de Divulgação (DIVULG), subordinada ao Departamento Cultural (DC), que experimentou processo de reestruturação.

A missão do novo Departamento Cultural e de Divulgação passou a ser a de “difusão e divulgação do Brasil no exterior, tendo sido o conceito de cultura ampliado para além da ideia de produtos e manifestações artísticas – mesmo conservando-se a ênfase neste aspecto *strictu sensu* – para a noção de cultura *latu sensu*, onde são consideradas relevantes todas as vertentes da realidade brasileira que possam contribuir para a projeção de uma imagem positiva do País e que sirvam aos interesses de nossa política externa”³²⁰.

320 Brasil (2002a).

Com a reformulação do DC e da ACS e a criação do gabinete do Porta-Voz, as ferramentas de diplomacia pública do Itamaraty atingiram nível de estruturação considerável, mas talvez tenham perdido em eficácia. A escuta e a *advocacy* – funções precípuas do diplomata – haviam ganhado relevância, com as medidas adotadas desde as recomendações do GT da divulgação e o aprofundamento do diálogo dos Postos com a SERE. Parte das atividades associadas a esses elementos, as de curto prazo, ficaram a cargo do Porta-Voz e da ACS, e as atividades de médio e longo prazo, foram transferidas para a recém-criada Divulg³²¹. A diplomacia cultural, a cargo da Divisão de Operações e Difusão Cultural (DODC)³²², passou a ter lógica coordenada pela nova atribuição do DC: difundir uma cultura *latu sensu*, que buscasse influenciar públicos estrangeiros sobre um Brasil cheio de matizes. Por fim, a diplomacia de intercâmbio encontrava sua expressão nas atribuições partilhadas entre a Divisão de Programas de Difusão Cultural (DPDC)³²³ e a Divulg.

Apesar dessa estruturação, a divisão de funções de escuta e *advocacy* entre a ACS e o gabinete do Porta-voz acabou criando potencial para confusão e perda de eficácia. O Porta-voz falava em nome do ministro, relacionava-se com editores, mas estava distante do cotidiano das relações com os setoristas, essenciais para a sintonia fina da escuta. Por sua vez, o chefe da ACS, só era responsável pela posição do Itamaraty até certo ponto; quando se tratava da palavra do ministro, não era ele que a expressava. Embora tivesse a escuta do que diziam e pensavam os repórteres, não podia, formalmente, confrontá-la com a dos diretores e editores. Ademais, do ponto de vista do público externo, a divisão de tarefas confundia e enfraquecia as duas funções³²⁴.

321 Na nova estrutura, a Divulg passou a ser responsável pela produção e distribuição material informativo sobre o Brasil para divulgação no exterior, coordenar os programas de formadores de opinião e coordenar a administração da página do MRE na internet.

322 A DODC passou a ser responsável por implementar a programação cultural do Brasil no exterior, que inclui a promoção de eventos destinados à projeção da imagem do Brasil.

323 A DPDC passou a ser responsável por gerenciar a rede de ensino do Brasil no exterior, formada por Centros de Estudo Brasileiros (CEBs), Institutos Culturais bilaterais, leitorados brasileiros no exterior, Casas Brasil, Cátedras e instituições afins.

324 Entrevista com Marcos Galvão em 10/11/2014.

Ademais, ao criar a Divulg dentro do DC e separar a escuta e a *advocacy* de programas de intercâmbio estratégicos, como o dos formadores de opinião, pode-se ter criado uma artificialidade e, conseqüentemente, ineficácia. Embora muito próximos, os programas de diplomacia cultural e de intercâmbio possuem fronteiras delimitadas. Associar o programa de formadores de opinião, voltado sobretudo para a imprensa estrangeira, ao Departamento Cultural, distanciando-o da área que lida diretamente com tais atores, cria intermediários desnecessários e finalidades muitas vezes incompatíveis dentro do Departamento.

Essas mudanças estruturais refletem também uma característica peculiar da diplomacia pública que é um certo “canibalismo” entre seus elementos. A verdade é que, “escuta”, “*advocacy*”, “diplomacia cultural”, “diplomacia de intercâmbio” e “difusão internacional” possuem lógicas diversas e independentes. Como ressaltou Nicholas Cull:

Cada um desses elementos possui suas próprias fontes de credibilidade, seus próprios prazos e suas próprias relações com o centro de poder. A ‘escuta’ precisa operar no curto, médio e longo espaço de tempo para refletir políticas e, portanto, funcionar perto do centro de poder. A ‘*advocacy*’ é de curto prazo e precisa de conexão direta com o centro de poder para ter credibilidade. A ‘diplomacia cultural’ é elemento de médio prazo e precisa de proximidade com o centro de cultura para ter credibilidade. Pode ser comprometida por uma conexão muito próxima com a política externa formal. A ‘diplomacia de intercâmbio’ é de longo prazo e requer um processo mútuo para ter credibilidade. Suas necessidades não são as mesmas da ‘diplomacia cultural’. A ‘difusão internacional’ opera em todos os prazos, mas depende, para ter credibilidade, da conformidade com os costumes aceitos do jornalismo internacional. [Sua credibilidade] é maculada por qualquer percepção de influência política³²⁵.

O processo de desenvolvimento, adaptação e amadurecimento das estruturas de comunicação e de diplomacia pública do Itamaraty, que se desenvolveu ao longo da segunda metade do decênio de 1990,

325 Cull (2009e), p. 10.

correspondeu às enormes transformações por que passou o Brasil desde a redemocratização. Superados os anos de autoritarismo, enfrentados os desequilíbrios econômicos e financeiros, fazia-se necessária uma reinserção no cenário internacional, que passava pela construção da imagem do país no exterior. Numa estrutura internacional que se reconfigurava com a globalização e que via a própria noção de comunicação mudar radicalmente, com a televisão a cabo e a internet, a imprensa, como formadora de opinião e catalizadora das atividades de diplomacia pública, passou a desempenhar papel ainda mais delicado no trabalho sutil e penoso de influenciar percepções. As mudanças na área de comunicação do Itamaraty naquele período procuraram dar conta dessa realidade e contribuir para enriquecer o *soft power* do país.

Como observou o então ministro Luiz Felipe Lampreia, em seu discurso de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores, em janeiro de 2001³²⁶:

Fizemos uma longa e penosa travessia por anos de autoritarismo, pela desventura de décadas de instabilidade econômica, de febres inflacionárias que já nos pareciam perpétuas. [...] Os brasileiros querem, todos queremos mais democracia e participação política, processos decisórios mais abertos e transparentes, mais desenvolvimento e estabilidade econômica, mais justiça social, mais respeito aos direitos humanos, mais educação e saúde, mais bem-estar e oportunidades de realização, mais preservação ambiental, mais segurança e harmonia em nossas cidades. Para a política externa, a clareza do mandato recebido pelo presidente veio assegurar uma coerência que, no passado, nem sempre foi possível, em razão de constrangimentos internos à nossa própria liberdade.

Antes de concluir seu discurso, Lampreia ressalta o nexos entre um corpo diplomático qualificado para lidar com os desafios no mundo da comunicação globalizada e a percepção, por parte da sociedade, de que, no mundo globalizado, cada vez mais a solução de muitas questões

326 Lampreia (2001).

internas passa pelas negociações internacionais. Nesse contexto, faz referência à imprensa, elo essencial de comunicação entre os públicos:

O Brasil precisa de um setor público forte e de uma diplomacia aparelhada. Para tanto, o Itamaraty necessita de mais recursos para cumprir a sua missão. Isso irá ocorrer como fruto da rápida tomada de consciência pela sociedade brasileira de que a superação de nossos maiores desafios passa necessariamente pela esfera internacional. Nessa tomada de consciência, que já está em curso, os meios de comunicação têm desempenhado um papel essencial. Agradeço, por isso, o esforço e a qualidade da contribuição que a imprensa tem dado ao informar a opinião pública sobre as relações internacionais do Brasil³²⁷.

6.2. Diplomacia presidencial

Se as transformações na estrutura de diplomacia pública do Itamaraty procuraram adaptar-se à nova realidade do país, que se abria ambiciosamente para o mundo globalizado, adequaram-se, em particular, às características do presidente Fernando Henrique Cardoso, que imprimiu intensidade até então inédita à agenda externa presidencial. Adequaram-se também à decisão da chancelaria de enfatizar, no discurso diplomático, a diplomacia presidencial – a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente³²⁸. Como ressaltou Sérgio Danese em sua tese de CAE:

Graças a essa combinação de prática e discurso, não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido³²⁹.

327 Idem.

328 Danese (1999), p. 51.

329 Danese (1997), p. 3.

Mais que isso: como consequência dessa nova ênfase na política externa, a necessidade de projetar uma imagem internacional do país que estivesse *pari passu* com a que o presidente divulgava em suas viagens, tornou-se uma prioridade para o Itamaraty.

Sérgio Danese observa que a conformação da diplomacia presidencial naquele momento esteve diretamente ligada à pessoa do presidente Cardoso. Tratava-se, em primeiro lugar, de um ex-chanceler, com renome internacional – como professor e sociólogo – e que havia liderado, como ministro da Fazenda, a equipe que implementara o Plano Real. Além disso, ainda como presidente-eleito, realizou três viagens internacionais³³⁰, que obtiveram considerável repercussão na mídia mundial. Some-se a essas particularidades o fato de que seu antecessor era refratário à exposição externa e que o desastre político do governo Collor havia desgastado a imagem presidencial e pode-se compor o quadro favorável ao protagonismo da diplomacia presidencial de Cardoso.

Essa diplomacia presidencial era exercida sobretudo nas viagens ao exterior ou nas visitas internacionais que recebia. Entre 1995 e 2002, o presidente realizou 115 viagens internacionais e recebeu número equivalente de chefes de estado e de governo. Como ressaltou o ministro Lampreia, em exposição na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em abril de 1996:

As viagens internacionais do presidente [...] não são apenas o exercício, pelo Brasil, da diplomacia de chefes de estado e de governo, característica das relações internacionais nas últimas décadas e uma prática hoje comum entre os estados. Elas traduzem também uma estratégia deliberada de nos valermos do instrumento dos encontros de cúpula, com sua capacidade única de mobilizar meios governamentais, a imprensa e a opinião pública, para promover uma atualização da presença externa brasileira no mundo. Essa atualização se faz ainda mais necessária se pensamos nos desenvolvimentos positivos que o Brasil

330 O presidente-eleito Fernando Henrique Cardoso acompanhou o presidente Itamar na Cúpula das Américas de 1994, em Miami, visitou a Europa e os países do Mercosul.

vem tendo e que é preciso apresentar à comunidade internacional. [O]s setores governamentais responsáveis por cada um dos aspectos que compõem as nossas relações com o país visitado são chamados a participar da preparação substantiva da viagem e depois a fazer o *follow-up* indispensável para acompanhar os resultados. Ao mesmo tempo, o presidente tem conseguido colocar a política externa na agenda brasileira, chamando a atenção para o fato de que um país como o Brasil não pode ficar alheio ao mundo exterior e aos nossos interesses lá fora. Os resultados que temos colhido são, na minha avaliação, os mais favoráveis possíveis. [...] O Brasil hoje é respeitado e olhado com interesse no exterior não apenas porque temos uma nova realidade política e econômica aqui dentro, mas porque temos procurado ativamente promover essa realidade junto aos nossos principais parceiros valendo-nos da habilidade, da experiência e do interesse diplomático do presidente da República³³¹.

A essa percepção a respeito de o que representava a diplomacia presidencial para a exposição do Brasil no exterior aliava-se uma visão da sua importância para o reposicionamento do Itamaraty internamente, diante da sociedade brasileira, das instituições da sociedade civil organizada e dos demais órgãos do governo. Nesse sentido, em discurso perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em cinco de abril de 1995, o ministro Lampreia afirmou que:

[a] diplomacia presidencial não é apenas uma exigência da diplomacia moderna, que o presidente cumpre com a sua longa experiência internacional e diplomática; ela é também um instrumento essencial para que o Itamaraty possa operar em sintonia perfeita com a presidência, com o restante do governo e com os nossos parceiros³³².

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva trouxe à política externa brasileira novo impulso na conformação da diplomacia presidencial. Se, como observa Danese, a intensidade e a importância que o presidente Cardoso deu pessoalmente à política externa fez parecer

331 Lampreia (1996), p. 170 e 171.

332 Lampreia (1995), p. 121.

“que se estava criando a diplomacia presidencial brasileira a partir do zero”³³³, o “ativismo diplomático” proposto e liderado pessoalmente por Lula elevou o conceito já potencializado a uma nova dimensão. Cabe observar que, em junho de 2007, quando faltavam ainda três anos e meio para o final de seu segundo mandato, Lula já havia realizado o mesmo número de viagens internacionais que Fernando Henrique Cardoso (115) em seus oito anos de gestão.

Além disso, se a imagem do presidente Cardoso, de intelectual *globe-trotter* teve impacto positivo no imaginário coletivo internacional de seu tempo, a do ex-sindicalista de origem humilde e corte ideológico à esquerda causou estranheza, senão fascinação, ao referir-se a mitos, como o do “self-made-man” – tão caro às culturas protestantes. A essa imagem idealizada somava-se a de experiente negociador e palestrante, que, desde os anos de 1980, havia rodado o mundo em função do movimento sindicalista internacional.

A verdade é que o presidente Lula dobrou a aposta de seu antecessor em termos de divulgação da imagem do Brasil no exterior – da qual os dois presidentes, cada um a seu tempo, foram o principal vetor promocional dentro do governo. E foi nesse contexto que se desenvolveu a diplomacia pública do período. Passou a ser necessário corresponder às expectativas de um presidente que priorizava a conformação da imagem positiva do Brasil no exterior como um objetivo em si de política externa. Como um “marqueteiro” profissional, o presidente Lula valorava cuidadosamente cada iniciativa de política externa pelo seu impacto sobre a imagem do país. Nesse contexto, é ilustrativo lembrar o comentário de um ministro do governo Lula, durante viagem internacional, em 2008: “O [presidente] Lula jamais desceu do palanque. Está no palanque desde a primeira eleição. Dizem que ele tem marqueteiro para tudo. Mentira! Ele é seu próprio marqueteiro – um gênio. E para ele, o Itamaraty e a política externa são um parque de diversões”.

333 Danese (1997), p. 3.

De toda maneira, cabe ressaltar que a diplomacia pública brasileira, durante os anos do governo Cardoso, foi profundamente influenciada pela diplomacia presidencial então implementada. Embora emanasse essencialmente do Itamaraty, adequou-se à agenda presidencial de política externa e à conjuntura social do período. Como se verá, a diplomacia pública do governo Lula seguirá relação de poder semelhante. O presidente garoto-propaganda deu o tom da diplomacia pública, numa intensidade quase frenética e com uma relação muito próxima dos próprios instrumentos de DP, que chamou para mais perto da Presidência.

Do ponto de vista da diplomacia pública, em boa medida, cabe ressaltar que Lula só pôde levar a sua diplomacia presidencial e a divulgação da imagem do Brasil aos níveis que se verá em seguida, porque o conceito de diplomacia presidencial já havia sido definido, as críticas pelo estranhamento ou encantamento haviam sido discutidas e sua utilidade posta à prova por Cardoso. O “ano zero” da diplomacia presidencial já havia sido superado.



Capítulo 7

A diplomacia pública no governo Lula

7.1. Contexto

A gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do chanceler Celso Amorim, de 2003 a 2010, constituiu-se em oportunidade particularmente favorável à divulgação da imagem do Brasil no exterior. Uma política externa ativa, atuante em múltiplos cenários e fortemente impulsionada pela diplomacia presidencial, oferecia um sem-número de oportunidades para a exposição das credenciais do país e o desenvolvimento de uma diplomacia pública eficaz. Ainda que muitas vezes a agenda intensa de viagens ao exterior e o voluntarismo de algumas das intervenções nos temas internacionais, tanto do presidente quanto do chanceler, tenham sido objeto de críticas no debate político interno, do ponto de vista da imagem internacional, tratou-se de um período de muitos avanços.

Como já se viu, desde a implantação do Plano Real e das políticas de estabilização da economia, ocorridas nas gestões dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o Brasil vinha em rota ascendente na conformação de sua imagem internacional. A prioridade dada pelo

governo Lula às políticas de redistribuição de renda, sintetizadas no Programa “Bolsa Família”³³⁴, que demonstrou resultados impactantes sobre a redução da pobreza no país, teve como consequência um quase imediato interesse da mídia internacional e dos governos e instituições de outros países. Os programas sociais brasileiros passaram então a ser objeto de interesse de cooperação internacional, requisitados tanto no plano bilateral como em foros multilaterais, conformando-se em um instrumento eficaz de *soft power*. Tais programas, que concorreram para o desenvolvimento da “nova classe média” brasileira – recebida com entusiasmo pelos estudiosos –, ganharam ainda mais credibilidade e importância, na medida em que, com a sólida expansão e o forte aquecimento do mercado interno, ajudaram o país a enfrentar as crises econômico-financeiras que passaram a assolar o mundo em 2008.

Embalado pelo êxito das políticas sociais e pelo reconhecimento da comunidade internacional aos méritos da política macroeconômica implementada pelo presidente Lula, que manteve os pilares da política de estabilização herdada de seus antecessores, ao tempo em que priorizava a redistribuição de renda e o crescimento do mercado interno, o Brasil passou a reivindicar maior participação nas discussões internacionais da conjuntura, sempre com a visão das mudanças estruturais. Além dos temas tradicionais, como a reforma da ONU e das instituições de Bretton Woods, o país passou a dar mais atenção ao combate à fome e à pobreza no mundo. Passou igualmente a priorizar temas associados ao desenvolvimento sustentável, como o aquecimento global e as alternativas aos combustíveis fósseis – etanol à frente –, e às questões da agenda da segurança internacional. Em relação a esse último tema, destacam-se a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), em que o país desempenhou papel estratégico, e nas discussões sobre a questão nuclear no Irã, tema normalmente restrito ao âmbito do Conselho de Segurança da ONU.

334 Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

Para dar conta desse ativismo da política externa, o Brasil envolveu-se em uma série de exercícios diplomáticos que visavam a garantir ao país acesso a novos ambientes de diálogo político e traziam também considerável exposição à mídia e à opinião pública internacional. Nasceram nesse período, entre outros, o envolvimento do Brasil no IBAS, no BRICS, no G20 agrícola e no G20 financeiro. A priorização da América do Sul, outra marca do governo Lula, refletiu-se, por exemplo, na criação da Unasul e na realização de reuniões que buscaram fomentar as relações Sul-Sul, como as Cúpulas da América do Sul-Países Árabes e da América do Sul-África.

No total, no período entre 2003 e 2010, o presidente Lula realizou 263 visitas internacionais, das quais 88 envolveram sua participação em reuniões multilaterais. Entre os encontros bilaterais, 60 ocorreram em países da América do Sul, 19 da América Central e Caribe, sete da América do Norte, 39 da Europa, 28 da África, 11 da Ásia e 10 do Oriente Médio – além de uma visita à Antártida. Em contrapartida, no mesmo período, o Brasil recebeu 281 visitas bilaterais de chefes de estado e de governo estrangeiros (107 da América do Sul, 28 da América Central e Caribe, nove da América do Norte, 56 da Europa, 48 da África e 12 do Oriente Médio)³³⁵.

Por sua vez, o ministro Celso Amorim realizou³³⁶, no período entre 2003 e 2010, um total de 630 visitas, das quais 512 foram internacionais e 118 nacionais. Recebeu, no mesmo período, 260 ministros das Relações Exteriores. Na gestão Amorim, o Brasil sediou 15 eventos multilaterais de nível ministerial.

Essa agenda internacional vasta e intensa foi capitaneada pessoalmente pelo presidente Lula e redefiniu os termos da diplomacia presidencial no Brasil, especialmente depois de superados os momentos mais tensos da crise que envolveu dirigentes e políticos do Partido dos Trabalhadores (PT) em denúncias de compra de votos no Congresso,

335 Brasil (2011b), p. 8-9, 40-42.

336 Brasil (2011c), p. 6, 41, 43.

em 2005 – o chamado “mensalão”. Reconduzido ao cargo no final de 2006, por uma expressiva votação no segundo turno das eleições, Lula intensificou sua agenda internacional e deu novo impulso ao investimento na imagem internacional do país.

7.2. A diplomacia pública da Presidência da República

Apesar dos avanços na área de diplomacia pública experimentados pelo Itamaraty, ao longo do governo Cardoso, a comunicação da Presidência da República ainda carecia de alicerces que dessem conta das profundas transformações que o mundo e o Brasil experimentavam. No início da Gestão Lula, não havia uma política de comunicação integrada que potencializasse todos os recursos; tampouco existiam políticas específicas, que considerassem as peculiaridades dos diversos segmentos da mídia, como a das capitais, as regionais, as do interior, a internacional, a popular, a digital, as rádios e as de televisão – aberta e a cabo.

A comunicação de governo, *grosso modo*, desconsiderava a heterogeneidade e a complexidade da sociedade e da imprensa do Brasil. Restringia-se aos jornais de maior circulação no eixo Rio-São Paulo-Brasília, às revistas de circulação nacional, às principais redes de televisão aberta e a poucas rádios de maior alcance. Além disso, a comunicação internacional era voltada ao atendimento esporádico e pontual das demandas, sem planejamento que se referisse diretamente às necessidades da política externa brasileira e a uma estratégia de divulgação da imagem do Brasil no exterior. Tal fragmentação dificultava a conformação de mensagens que expressassem coerência e legitimidade. Como se verá, o período entre 2003 e 2006 serviu como espécie de aprendizado, em busca de uma comunicação integrada com públicos internos e externos, baseada prioritariamente na utilização da mídia como ferramenta de trabalho.

7.2.1. Aprendizado

Se visto em perspectiva, no seu primeiro mandato (2003-2006), o presidente Lula desenvolveu uma relação com a imprensa que oscilava entre o desinteresse e a confrontação. Embora, desde o início, tenha transparecido claro o interesse da opinião pública nacional e estrangeira pelo novo presidente, não parecia haver uma conceituação e um planejamento por parte da comunicação presidencial – uma estratégia que visasse a colher benefícios dessa imagem favorável, seja para o presidente, seja para o país.

No início, parecia mesmo haver surpresa. Ricardo Kotscho, jornalista experiente, que havia acompanhado Lula por boa parte de sua trajetória como sindicalista e nas campanhas de 1989, 1994 e 2002, teceu o seguinte comentário, em depoimento à Secretaria de Imprensa da Presidência da República, após ter servido como secretário de Imprensa do governo por dois anos:

Com o presidente Lula, você tem que deduzir as coisas por conta própria. Desde que o conheço, sempre foi assim. [...] Eu é que o provoquei, uns dez dias depois da vitória: ‘precisamos conversar sobre como é que vai ser’. E ele: ‘vai fazer o que tiver que fazer’. [...] ‘Você já foi lá falar com a Ana Tavares³³⁷, em Brasília?’. ‘Não, Lula, não estou sabendo nem o que vou fazer’. ‘Você vai fazer o que você está fazendo. Vá lá conversar com ela, ver como é que funciona a Secretaria’. Foi assim que comecei, tomando bronca. Disse a ele só uma coisa: ‘tudo bem, vou lá, vou me informar e vou tentar montar a Secretaria. Agora, quero ser subordinado só a você, sem ter mais ninguém no meio, como sempre foi nas campanhas. Outra coisa: a gente tem que se divertir um pouco em Brasília. Brasília é um negócio pesado pra caramba. Eu não vou ficar lá só sofrendo crise’. Ele deu risada: ‘é, você é otimista’³³⁸.

337 Ana Elisa Tavares de Miranda, secretária de Imprensa dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

338 Kotscho (2010), p. 429.

Em outro trecho de seu depoimento, Kotscho expressou sua surpresa com a pressão da imprensa e o ambiente competitivo de Brasília:

Todo mundo tinha pedido entrevista, e não dá para atender a todos. E sempre foi esse o meu problema: conciliar os interesses do governo, do presidente e da imprensa. [...]Então a Cláudia [Safatle]³³⁹ me interpelou: ‘Kotscho, vê se sai essa entrevista’. Calma [...], há uma lista de pedidos, da imprensa nacional e da estrangeira’. [...]. No dia seguinte, tive uma reunião com a Ana Tavares[...]. ‘Olha, Ana, eu não vou aguentar seis meses’. ‘Tem que aguentar, porque você é tão ligado ao Lula...’. Mas senti, antes mesmo da posse, que era algo contra a minha natureza. As pessoas falam de política e você está cercado de jornalistas e de políticos o dia inteiro, em todo lugar³⁴⁰.

Na mesma entrevista, tocou em ponto delicado, ao lembrar incidente ocorrido na primeira reunião formal do presidente Lula com o presidente Cardoso, após a eleição. Havia uma mudança sociológica em curso no país e todos, a começar pelo futuro governo, enfrentavam dificuldades para adaptar-se a ela.

[A]brem a audiência para a imprensa fazer imagem, e todo mundo avança, um empurrando o outro. [...]. Foi quando um fotógrafo gritou para o Lula: ‘Lula vira mais pra cá! Conterrâneo, olha pra cá!’. Então o Fernando Henrique fez uma intervenção: ‘Vocês não podem falar assim com o presidente eleito. Mais respeito’. E deu uma bronca nos caras. Aí, um fotógrafo subiu numa escadinha e fez um discurso, dizendo que não aguentava mais ser maltratado pelo governo. [...]. Ao ver essas coisas todas, pensei ‘onde é que eu fui parar?’. [E]ra a primeira vez que o poder realmente mudava de mãos no Brasil e ninguém estava preparado para isso. Nem a imprensa, nem nós³⁴¹.

Se era natural que tomasse certo tempo até que os atores envolvidos se encaixassem em seus novos papéis dentro do aparelho

339 Claudia Netto Safatle, jornalista, diretora-adjunta do *Valor Econômico*.

340 Kotscho (2010), p. 428.

341 Kotscho (2010), p. 431.

do estado e na condução do governo, a área de comunicação ressentia-se profundamente do processo de adaptação, por carecer de unidade e visão do conjunto, como uma vez mais observou Kotscho – com claro impacto sobre as ações de divulgação da imagem do país, interna e externamente.

No começo, houve uma discussão sobre se deveria ser tudo subordinado à Secretaria de Comunicação, à Secom, ou não. [...]. Ficou acertado que o André Singer seria o porta-voz, que eu cuidaria do setor de imprensa e que o Gushiken ficaria com a Secom. Eu não saberia dizer o que é melhor, acho que depende muito das pessoas. A verdade é que a gente não tinha uma identidade de pensamento. Cada um pensava uma coisa diferente, porque também nenhum de nós ali tinha experiência nesse negócio. [...]. Havia muitos atritos, o que é natural, porque nas relações com a imprensa, na comunicação, cada um vê de uma maneira diferente e o próprio presidente gostava de dar seus pitacos. Ele fazia muita reunião da área de comunicação, sempre insatisfeito. Uma vez por mês, ele chamava todo mundo, dava bronca em todo mundo, dizendo que a área de comunicação não funcionava³⁴².

Desde o início do primeiro mandato, Lula lançou-se numa diplomacia presidencial significativa. Tendo realizado 35 viagens internacionais no primeiro ano de mandato, ausentou-se do país 21 vezes, em 2004, 30 em 2005 e 17 no ano eleitoral de 2006³⁴³. Apesar dessa intensa agenda, foram poucas as oportunidades de entrevistas à imprensa estrangeira no período, tanto durante as viagens como aos correspondentes no Brasil. Ocorria o mesmo na relação com a imprensa nacional. Subsistia no governo uma percepção – que os responsáveis pela comunicação não foram capazes de desfazer – de que a comunicação do presidente não necessitava levar em conta a relação com a imprensa. Os públicos eram abordados diretamente pelo discurso presidencial. Ricardo Kotscho, uma vez mais, traz luz sobre o tema:

342 Idem, p. 443.

343 Brasil (2011b).

Discutíamos o tempo todo. A gente conversava muito no fim de semana, na Granja do Torto, e [Lula] falava: ‘Não, calma, você parece mais preocupado com a imprensa do que comigo’. Ele disse várias vezes: ‘Você parece assessor da imprensa e não assessor de imprensa do governo’. Mas aí é que está o negócio: como as pesquisas mostravam uma aprovação muito alta dele, ele achava que estava certo. E começou a desenvolver essa comunicação direta que mantém até hoje. Achava que fazendo cinco discursos por dia, não precisava dar entrevista. São coisas diferentes. [...]. Mas ele conseguia manter um alto índice de aprovação [...]. Eu era ‘voto vencido’.

Veronica Goyzueta, então correspondente do ABC da Espanha e presidente da Associação de Correspondentes Estrangeiros (ACE) de São Paulo, expressou o desconforto dos correspondentes:

O estresse entre os correspondentes e o governo [...] aconteceu em abril de 2005, [...] depois da primeira entrevista coletiva do Lula, concedida dois anos e quatro meses depois de ter assumido o cargo. A entrevista havia sido marcada um dia antes e, nela a imprensa estrangeira teve direito a apenas uma pergunta de um total de catorze. Para os mais de 300 correspondentes que calculamos haver no Brasil, isso era a mesma coisa que nada. Sem contar que o aviso na véspera não permitia que praticamente ninguém se deslocasse para Brasília, onde havia apenas 15 correspondentes, quase todos de agências. Reclamamos numa carta, publicada no *Observatório da Imprensa*, e enviamos outra a [André] Singer³⁴⁴, comentando nossa frustração e solicitando um encontro³⁴⁵.

Nos dois primeiros anos do governo Lula, a imagem associada à história do presidente manteve sua popularidade internacional relativamente inalterada, com a intensa agenda de viagens ao exterior a garantir pautas que em parte equilibravam a carestia de entrevistas. Se não houve iniciativas de diplomacia pública que concorressem para melhorar a divulgação da imagem do Brasil no exterior, a inércia associada à novidade do presidente trazia alguma atenção ao país.

344 André Vitor Singer, foi Porta-voz e depois também secretário de Imprensa do Governo Lula, entre 2003 e 2006.

345 Goyzueta (2008), p. 204.

No entanto, com a falta de acesso da imprensa nacional a contaminar a percepção da imprensa estrangeira e, conseqüentemente, da opinião pública internacional, o desgaste foi-se aprofundando.

A relação com a imprensa estrangeira ficou verdadeiramente tensa por ocasião do incidente que envolveu o governo, o próprio presidente Lula e o então correspondente do *The New York Times* no Brasil, em maio de 2004. Em matéria intitulada “Hábito de bebericar do presidente vira preocupação nacional”³⁴⁶, o jornalista Larry Rohter estampou nas páginas do jornal estadunidense acusações de que o presidente Lula abusava do consumo de álcool. Com reações inicialmente estimadas pela opinião pública como desproporcionais e posteriormente reconhecidas como equivocadas, o governo brasileiro tornou questão que poderia ter sido desmistificada rapidamente em um quase incidente de estado, quando declarou que iria cancelar o visto de permanência do jornalista no Brasil. Soube-se, depois de divulgada a intenção da medida, que a lei não permitiria a suspensão do visto, porque o jornalista era casado com brasileira. O caso teve considerável repercussão internacional, envolveu parte do primeiro escalão do governo brasileiro, o embaixador em Washington e o editor-geral do *The New York Times*. Talvez tenha sido a primeira mácula na imagem do governo Lula diante da opinião pública internacional³⁴⁷.

Pouco mais de um mês após a matéria polêmica, o *The New York Times* voltou a dar atenção ao presidente Lula. Sob o título, *Poor Man's Burden* (O Fardo do Homem Pobre) e com retrato em cores fortes pintado à mão na capa, a revista dominical do jornal trouxe longo perfil do presidente Lula. Para escrever os 90 parágrafos do texto, o jornalista Barry Bearak havia passado algumas semanas no Brasil, antes da reportagem de Rohter, quando acompanhou o presidente por três dias e em diversos eventos. Bearak dedica mais de um terço do texto a

346 Rohter (2004).

347 Para aprofundar a questão, ver os depoimentos de Ricardo Kotscho, Fabio Kerche e André Singer em Singer *et al.* (2010).

descrever as origens e a trajetória do presidente, faz inventário das novas iniciativas diplomáticas brasileiras nas negociações comerciais e avalia as buscas de novos parceiros internacionais – sempre em tom positivo. No plano doméstico, o autor observa que “a paciência vai se esgotando” e a confiança no governo, que quinze meses antes era de 80%, chegara a 53%. Embora simpático ao presidente, o texto questiona a eficácia de sua gestão: “Sua vida serve inevitavelmente como uma fábula maravilhosa; só é um pouco cedo para saber a moral da história” – escreveu Bearak.

Até 2005, a divulgação da imagem internacional do Brasil, impulsionada pela imagem do presidente, seguiu trajetória mais ou menos associada às percepções como a da matéria de Bearak: entre o inovador e promissor, de um lado, e o temeroso e folclórico, do outro. Em carta publicada pelo *The New York Times* sobre esse perfil de Lula, leitora sintetiza a percepção de boa parte da opinião pública internacional da época:

A comparação convencional entre Luiz Inácio Lula da Silva e o polonês Lech Walesa é equivocada [...] Lula é o Nelson Mandela do Brasil. [...] A eleição de Mandela, em 1994, rompeu o estrangulamento do apartheid econômico e social sobre a maioria negra da África do Sul. A eleição de Lula, em 2002, rompeu o estrangulamento das elites agrícolas e industriais e da direita militar sobre a maioria empobrecida. As pessoas comuns estão frustradas com o passo lento das mudanças, mas a maioria está ciente das enormes forças globais que estão constrengendo seus heróis e líderes nacionais. [...] O Conselho Africano recebeu 10 anos de graças; o Partido dos Trabalhadores merece pelo menos metade desse tempo para começar a desfazer séculos de miséria e fome criadas pelo homem³⁴⁸.

Em maio de 2005, o escândalo do “mensalão” abalou as estruturas do governo e chamuscou a imagem do país no exterior. A crise fez que o presidente e a estrutura de comunicação do governo se fechassem ainda mais, tanto para a imprensa nacional quanto para a internacional.

348 Scheper-Hugues (2004).

Nesse contexto, episódio de desconforto com a mídia trouxe, no meio da crise, exemplo das imbricações entre o diálogo com públicos externos e internos e da dificuldade atual de se talhar mensagens para um em detrimento do outro. Às vésperas da viagem presidencial a Paris, para comemorações do Ano do Brasil na França, em julho de 2005, surgiu pedido de entrevista com o presidente para o programa de televisão *Envoyé Spécial* (Enviado Especial), então exibido na *TV France 2*. A ideia seria traçar um perfil do presidente para ser exibido em conexão com sua passagem pela capital francesa. A solicitação, que partira de uma jornalista brasileira radicada na França, nunca havia recebido resposta definitiva, até que, já durante a viagem, decidiu-se pelo seu atendimento. Segundo André Singer:

[p]raticamente quando a viagem já estava terminando, houve um espaço de 15 ou 20 minutos que sobraram. Foi aí, então, que o presidente se dispôs a ter aquela conversa [...]. E, para nossa surpresa, ao contrário do que tinha dito durante o período em que conversou conosco, ela começou a fazer perguntas sobre política interna brasileira que não estavam previstas, porque não era o objetivo da conversa, não era uma entrevista, muito menos sobre política. Depois, a segunda grande surpresa que tivemos foi que, em lugar de utilizar isso no programa que ela se propôs a fazer, ela vendeu aquela ‘entrevista’ para o *Fantástico*, da *Rede Globo*, que acabou veiculando parte da conversa³⁴⁹.

O trecho da entrevista que foi veiculado no programa dominical da *Rede Globo*³⁵⁰ não trazia objetivamente nenhuma novidade sobre o tema do “mensalão”. No entanto, o silêncio que caracterizara a comunicação oficial, desde o início das denúncias, fez com que as palavras do presidente obtivessem repercussão negativa. Além disso, o fato de a entrevista ter ocorrido à revelia de seus organizadores, sem que houvesse qualquer intenção de abordar aquele tema, naquelas circunstâncias e por meio de um programa supostamente internacional,

349 Singer *et al.* (2010), p. 528.

350 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=rhDBXbWS8eI>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

causou profundo mal-estar na Presidência e levou a um distanciamento ainda maior entre a imprensa e o presidente da República. Ele só voltaria a falar com os meios internacional de forma exclusiva em entrevista à *The Economist*, publicada em edição de março de 2006.

Antes disso, no entanto, ocorreram dois eventos que, somados à entrevista à *The Economist*, funcionaram como ponto de inflexão na relação do presidente Lula com a comunicação de governo, e que teriam influência nas reformas do setor que implementou no seu segundo mandato.

Em dezembro de 2005, negociou-se entrevista do presidente Lula ao *Fantástico*, para ser exibida no episódio do programa em 1º de janeiro de 2006. A ideia era promover amplo debate sobre os temas em voga, com destaque para o “mensalão”. A entrevista foi gravada no gabinete do presidente, no terceiro andar do Palácio do Planalto, e concedida ao jornalista Pedro Bial, que já havia entrevistado o presidente (juntamente com a jornalista Glória Maria) para o *Fantástico*, em agosto de 2003. Ao contrário da primeira entrevista, realizada ainda no contexto de euforia do início do governo, a de 2005 ocorreu em clima tenso. Pela transcrição, pode-se perceber que o presidente passou a maior parte do tempo sob pressão do entrevistador, que tentava obter declarações conclusivas sobre a crise do “mensalão” e o processo de reeleição.

Essa entrevista, relaciona-se com a outra, também exibida no *Fantástico*, gravada meses antes na França. As duas têm em comum a coerência do discurso presidencial. Pode-se ler, por exemplo: 1) Em relação à imagem da transparência administrativa: “Goste quem gostar, doa a quem doer, nós vamos continuar sendo implacáveis na apuração da corrupção” (15/7/2005) e “Para mim, a apuração tem que ser feita dentro do meu partido, nos outros partidos, dentro da sociedade, naqueles que são amigos do presidente [...] e adversários do presidente” (1º/1/2006); 2) Em relação à imagem de líder seguro: “Tenho um ano e meio de mandato ainda; [...] vai exigir de nós uma capacidade de trabalho muito grande. Temos muitas coisas acontecendo no Brasil [...], tenho

que cumprir com um programa que prometi ao povo brasileiro em 2002” (15/7/2005) e “Tenho um ano de mandato e quero fazer com que ele seja exemplar para o Brasil, do ponto de vista das oportunidades que o país tem que ter a partir de 2006” (1º/1/2006); e 3) Finalmente, o ineditismo que torna o presidente único: “Naquilo que diz respeito à possibilidade de investigação de um governo, nós estamos fazendo mais do que já foi feito em qualquer outro momento da história do Brasil” (15/7/2005) e “Estou convencido de que, em nenhum outro momento da história do Brasil, teve um governo que colocasse o aparato do Estado brasileiro para fazer investigação, como nós temos colocado” (1º/1/2006).

Por outro lado, o que diferencia as entrevistas em Paris e no Planalto é a credibilidade do contexto. A entrevista concedida em Paris, nos jardins da casa de hóspedes do governo francês, em ambiente desconectado da gravidade do tema, soou artificial. A entrevistadora, uma *freelancer* desconhecida, não constrangeu o presidente em nenhum momento. Parecia – e de certa maneira era – apenas oportunismo. A entrevista no Palácio do Planalto, por sua vez, ocorreu em cenário à altura da gravidade do período – o gabinete presidencial –, foi concedida a jornalista experiente e reconhecido, que pressionou o entrevistado até o limite. E o presidente não sucumbiu³⁵¹ – em boa medida com o mesmo discurso que o deixara em situação desconfortável em julho. Esses episódios são particularmente relevantes, porque referem-se a temas caros à diplomacia pública: a credibilidade e a coerência do discurso.

Em fevereiro de 2006, em viagem a Argel, após inúmeras ponderações e em certa medida embalado pelo *momentum* criado pela entrevista de 1º de janeiro, o presidente concordou em conceder uma coletiva à imprensa, em café da manhã com jornalistas brasileiros que o acompanhavam. O evento marcou rara oportunidade do gênero, desde o início do governo. O argumento para a coletiva foi o de que

351 Na época, pesquisas internas qualitativas do Planalto indicaram que o presidente havia se saído bem na entrevista. A interpretação foi a de que a opinião pública achou que Pedro Bial havia passado do limite na pressão sobre o presidente, que, apesar disso, havia resistido. “Ir às cordas” e não cair teria sido equivalente, para o presidente, a passar por uma prova e sair redimido.

a imprensa brasileira e as agências internacionais estariam menos aguerridas num evento informal em casa de hóspedes presidencial na periferia de Argel, que em oportunidade formal similar no Brasil. O fato de estarem no exterior traria para a pauta a agenda internacional da viagem, que interessava ao presidente, e suavizaria a agenda interna, que estava represada há meses e precisava fluir paulatinamente. A coletiva transcorreu como imaginado e a agenda internacional de fato contaminou a pauta e suavizou as tensões associadas aos temas domésticos, que predominaram, mas não agrediram.

Ao retornar da viagem à África, o presidente concedeu entrevista à *The Economist*. A iniciativa tinha a dupla função de retomar a divulgação do país no exterior, por meio do catalizador da diplomacia presidencial, e, na linha do ocorrido em Argel, trazer para a pauta doméstica temas que interessavam ao presidente, mas a agenda da imprensa brasileira, contaminada pelo “mensalão” e pelas eleições do final do ano, impediam de aflorar. Tratava-se, ademais, da primeira entrevista à imprensa estrangeira planejada para abordar o tema do “mensalão”. O diálogo entre públicos internos e externos deveria funcionar nos dois sentidos.

A estratégia por trás da entrevista foi relativamente bem-sucedida. Apesar de não se configurar relatório sobre o Brasil³⁵², a edição de 2 de março da *The Economist* trouxe editorial sobre o país na sessão *Leaders (The Magic of Lula)*, além de reportagem sobre a entrevista (*Lula's Leap*) e destaques da política externa brasileira (*Lula's world*) na sessão *Americas. Lula's Leap* reconheceu os avanços internos:

Em uma de suas raras entrevistas, Lula disse à *The Economist* inúmeras vezes o que considera seus triunfos conexos: estabilidade econômica mais progresso social. ‘Quantos países alcançaram o que temos: responsabilidade fiscal e uma política social forte ao mesmo tempo?’ – ele pergunta. ‘Nunca na história econômica do Brasil tivemos os fundamentos sólidos que temos agora’. O Brasil está preparado para um ‘salto de qualidade’ – ele diz. [...]. Desde que se tornou presidente,

352 A *The Economist* produz sistematicamente relatórios (*reports*) sobre países, regiões, blocos ou temas. Durante o Governo Lula, foram publicados três relatórios sobre o Brasil.

em janeiro de 2003, ele tem alcançado muito do que se comprometeu a fazer, mas ainda não superou todos os obstáculos ao grande salto à frente do Brasil³⁵³.

Por meio da entrevista, o presidente obteve o reconhecimento do papel do Brasil no cenário internacional, estabelecendo-se como um parceiro significativo, capaz de intermediar o diálogo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento com viés ideológico menos palatável para liberais como a *The Economist*. Conseguiu também que a crise do “mensalão” fosse enquadrada como parte de um processo maior que o país experimentava:

Ao tomar posse, Lula ofereceu-se como uma ponte entre dois mundos, entre as multidões de homens de negócios de Davos e o Fórum Social Mundial e os ativistas do meio ambiente. Ele ainda tem influência nos dois mundos. Na Inglaterra, esta semana ele tenciona fazer pressão por um compromisso na Rodada de Doha de negociações comerciais mundiais. A diplomacia silenciosa do Brasil pode ainda persuadir Evo Morales, o presidente socialista boliviano, a seguir o caminho da democracia e do pragmatismo, em vez do exemplo do Senhor Chávez. Para fazer isso tudo, no entanto, o Brasil deve liderar pelo exemplo – reformando sua economia e ajudando suas legiões de pessoas pobres, por meio do argumento político e jogando segundo as regras, e não recorrendo a subornos e soluções rápidas³⁵⁴.

Como se esperava, a repercussão das matérias na imprensa brasileira foi positiva. *O Estado de S. Paulo*, que há mais de ano promovia campanha dura contra a política externa brasileira, publicou editorial entusiasmado, sob o título “*Ponto para Lula – e o Brasil*”³⁵⁵:

Seria o suprassumo da mesquinhez política desdenhar do amplo espaço que o semanário londrino *The Economist*, a mais importante revista do gênero no mundo, concedeu ao presidente Lula na edição que começou a circular ontem. [...]. Muito ao contrário, o País deve

353 *The Economist* (2006b).

354 *The Economist* (2006c).

355 *O Estado de S. Paulo* (2006).

receber com satisfação o destaque conferido pela publicação ao presidente – o editorial *A mágica de Lula*, a reportagem *O salto de Lula* e a entrevista de 46 perguntas, um recorde na história das suas infrequentes conferências à imprensa desde que chegou ao Planalto. Espinha dorsal da mencionada reportagem, a íntegra da entrevista pode ser lida apenas na edição eletrônica do semanário. Quem o fizer não se envergonhará do entrevistado. [...] A importância que a *Economist* lhe deu traduz uma atenção ao Brasil rara na mídia do Primeiro Mundo. [...] [T]anto o editorial quanto o artigo e a entrevista que lhes serviu de base tratam Lula com *fairness* e o Brasil com seriedade. Atestam o pragmatismo do outrora ferrabrás, reconhecem o medíocre desempenho da economia nacional, relacionam os problemas estruturais que freiam o crescimento brasileiro, constataam que, apesar disso, na década passada o País enfim lançou as bases para o desenvolvimento sustentado, ressaltam a “considerável coragem” de Lula em ir ainda além do seu antecessor em matéria de políticas monetárias e fiscais impopulares, e identificam o “ponto cego” da atual administração: o inchaço dos custos do seu governo (de 17,7% do PIB em 2002 para estimados 18,8% no ano passado). [...] [O] Lula que o *establishment* britânico é chamado a ver pelos olhos da *Economist*, juntamente com o seu país, deixa uma boa imagem, que se deve, principalmente, ao fato salientado pela revista de a “vitória do operário nascido em meio à extrema pobreza” não o ter levado a transformar-se num populista como o presidente Hugo Chávez. Não é pouco.

Cabe argumentar que essa entrevista à *The Economist* concluiu a inflexão na comunicação internacional iniciada com a do *Fantástico*, na véspera do Ano Novo, e a coletiva realizada em Argel. Embora não tenha sido uma ação que visasse a públicos estrangeiros, a entrevista de 1º de janeiro fechou ciclo aberto por aquela de julho, em Paris, quando a comunicação internacional comprometeu a doméstica. Após o sucesso da estratégia de utilizar o contato com públicos estrangeiros para atingir os nacionais, o presidente passou a adotar o recurso com mais

frequência. Em 2006, concedeu sete entrevistas exclusivas a veículos internacionais e oito coletivas formais³⁵⁶ à imprensa em geral³⁵⁷.

7.2.2. Novo governo, nova comunicação

Após a reeleição, o presidente Lula decidiu rever a estrutura da comunicação do governo. Historicamente, sempre houve muita incerteza e discussão sobre o formato e o peso corretos da Secretaria de Imprensa da Presidência da República, da Secretaria de Comunicação Social e do Gabinete do Porta-voz da Presidência da República³⁵⁸. O presidente Lula optou por retomar, em seu segundo mandato, formato que já havia sido testado, por exemplo, no governo João Figueiredo, quando a Secretaria de Comunicação Social ganhara nível ministerial e aglutinara todas as funções de comunicação da Presidência da República. Por trás dessa mudança, identificava-se a percepção de que o Brasil passara a gozar de uma série de avanços políticos, econômicos e sociais que não se traduziam na imagem que se tinha do país entre os brasileiros e no exterior.

A partir de 2007, a nova Secretaria de Comunicação Social (Secom)³⁵⁹ voltou a contar com *status* de ministério e estrutura integrada, que incluía a Secretaria de Imprensa e o Gabinete do Porta-voz (nas dependências do Palácio do Planalto) e a Secretaria Executiva e toda a parte de *marketing* e publicidade (antiga Secom), responsável pela comunicação e publicidade de governo, que ocupava parte do Bloco A da Esplanada dos Ministérios. De maneira geral, na divisão de tarefas que se

356 O presidente Lula sempre recorreu às rápidas entrevistas em pé, chamadas de quebra-queixo, em função da proximidade entre os microfones e o entrevistado. Ocorrem geralmente ao final dos eventos e caracterizam-se por mais agilidade, menos oportunidades de aprofundar temas, mas maior autonomia para retirada. As coletivas mencionadas não incluem essas oportunidades, criticadas pela imprensa no primeiro mandato. No segundo mandato, quando passaram a abundar as coletivas e exclusivas formais, o quebra-queixo passou a ser valorizado por sua agilidade, como oportunidade para colher declarações cotidianas e confrontar opiniões.

357 A título de comparação, em 2005, foram cinco entrevistas exclusivas e quatro coletivas formais; e em 2004, foram seis exclusivas e quatro coletivas formais. No primeiro ano de governo, o presidente participou de quatro entrevistas exclusivas e 23 coletivas formais. Como se verá, esses números empalidecerão, se comparados aos do segundo mandato, quando a diplomacia pública do Brasil ganhou planejamento e institucionalização.

358 Para algumas luzes sobre a evolução do setor de comunicação da Presidência da República ver Singer *et al.* (2010).

359 Decreto 6377 de 19/2/2008.

configurou, a Secretaria de Imprensa ficou responsável pela imagem do presidente da República e pela divulgação de mensagens da Presidência, sobretudo por meio dos veículos de alcance nacional, internacional e regional. O Gabinete do Porta-voz, conforme ocorria desde o governo Cardoso, manteve-se responsável pela comunicação com a sociedade em nome do presidente, em geral, por meio da imprensa credenciada no Palácio do Planalto. Finalmente, o Bloco A, como é conhecida a antiga Secom, seguiu responsável pelo *marketing* e pela publicidade, mas passou também a coordenar e articular as assessorias de comunicação dos órgãos integrantes do Sicom³⁶⁰ – cerca de 265 – entre ministérios, autarquias, fundações e estatais. Além disso, passou a ser o responsável pelas ações integradas de comunicação em temas estratégicos, transversais e em lançamento de planos de governo, bem como em situações de risco. Como era de se esperar, as três subestruturas deveriam trabalhar de maneira integrada para potencializar iniciativas.

Para chefiar a nova Secom, o presidente Lula convidou Franklin Martins, jornalista com larga experiência na mídia nacional e internacional, cuja missão foi a de trazer novo ímpeto à divulgação da imagem do Brasil, tanto interna quanto externamente. O presidente ressentia-se de que o país mudara, mas a imagem que a opinião pública tinha dele, tanto internamente como no exterior, mantinha-se datada e eivada de preconceitos.

Desde o primeiro mandato, o presidente lançara-se em uma campanha de promoção da imagem internacional do Brasil, associada ao seu reposicionamento nos vários tabuleiros das relações internacionais, mas entendia que faltava uma estrutura de comunicação que respaldasse aqueles esforços. Para Lula, seria necessário criar um projeto robusto de divulgação da realidade brasileira, que expressasse os inúmeros avanços do país na economia, na política, na infraestrutura e sobretudo nas áreas

360 O Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) é integrado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República, como órgão central, e pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal que tenham a atribuição de gerir ações de comunicação (Decreto nº 7379, de 2010).

sociais. Além de buscar dar novo direcionamento à comunicação do governo, a reestruturação visava a conferir à comunicação importância estratégica dentro do jogo de poder entre as pastas do governo, por meio da nomeação, no primeiro escalão, de jornalista renomado para cuidar da imagem do país.

Franklin Martins convidou para subchefe-executivo da Secom outro jornalista experiente, Ottoni Fernandes, que ficou responsável pelo Bloco A. No Palácio, Martins reforçou a estrutura que André Singer, último secretário de Imprensa do primeiro governo Lula, havia cuidadosamente desenvolvido. Singer estabelecera três linhas de atuação, sintetizadas na criação dos Departamentos de Mídia Nacional, Internacional e Regional. O Departamento de Relações com a Imprensa Nacional era responsável pela relação da Presidência da República com a chamada grande mídia – os veículos de alcance alegadamente nacional. Tratava-se de dar sequência ao que formalmente já se fazia desde a época do Departamento de Informação e Propaganda (DIP) de Getúlio Vargas – o embate com a grande mídia.

O Departamento de Relações com a Imprensa Regional foi uma das inovações do primeiro governo Lula. Pela primeira vez, a Presidência da República passara a buscar uma relação contínua e intensa com os veículos da imprensa brasileira que tinham alcance apenas regional. Historicamente, esses veículos sempre estiveram em segundo plano, beneficiando-se em larga medida das pautas propostas pela grande mídia e, quando tratavam de temas afeitos apenas ao seu universo regional, sentiam falta do ponto de vista do governo federal, mesmo se o tema o implicasse diretamente. Como, desde seu primeiro mandato, Lula vinha dedicando crescente atenção à agenda regional, com inúmeras viagens ao interior de todos os estados do país, a relação do presidente e dos ministros que o acompanhavam com a imprensa do interior desses estados tornou-se uma realidade cada vez mais palpável. A criação do Departamento de Relações com a Imprensa Regional buscou encarregar-se dessa realidade e da nova oportunidade que se abria. Rádios,

repetidoras das grandes redes de televisão, mídia impressa e, mais tarde, blogs e sítios da internet constituíam a clientela do Departamento.

A iniciativa logo provou-se muito bem-sucedida. Passou a ser comum identificar abordagens completamente diferentes de um tema na mídia regional e na mídia nacional. Na grande imprensa, muitas vezes a cobertura de um evento do presidente da República inseria-se num contexto de política nacional mais amplo, e os eventuais benefícios regionais da ação que motivara a viagem se perdiam nas entrelinhas das matérias. Já na imprensa regional, a maior atenção era frequentemente concedida ao fato gerador da viagem, e o viés ideológico local mais complexo ficava em segundo plano. Nos programas de viagem do presidente pelo interior, tornou-se comum encontrar horários dedicados à coletivas de imprensa (da qual participavam as mídias regional, nacional e, por vezes, internacional), além de entrevistas exclusivas para rádios e outros veículos regionais. Frequentemente, técnicos passaram a conceder entrevistas alentadas organizadas na véspera da viagem presidencial, como forma de preparar a cobertura do evento principal.

A nova lógica da relação com a imprensa regional deu contorno mais preciso à necessidade de comunicação com setores específicos da sociedade, transformando a *advocacy* dos interesses do governo federal em um exercício mais segmentado, *taylor made* e, portanto, mais eficaz. Além disso, por estabelecer um diálogo natural com setores da sociedade (representados por essa mídia regional) parcialmente negligenciados, quando identificados como parte do todo nacional, o Departamento de Relações com a Imprensa Regional criou notável ferramenta de escuta para a comunicação do governo. Na medida em que as relações com esses veículos regionais – frequentemente mais pessoais que as estabelecidas com os representantes das grandes mídias – aprofundavam-se, passou a delinear-se um *feedback* cada vez mais preciso das percepções regionais das políticas do governo³⁶¹.

361 Os números da mídia regional do período são significativos: foram realizadas 145 entrevistas, concedidas a mais de 190 jornais, 4 revistas, 71 rádios e 12 emissoras de televisão – em sua grande maioria após 2007. Ver Brasil (2010b), p. 192.

Essa lógica de relacionamento tem particular relevância para a diplomacia pública do Brasil. Em primeiro lugar, porque o fortalecimento de um diálogo interno sobre temas de interesse regional terá cada vez mais impacto na credibilidade que o governo federal levará às negociações no cenário internacional, em um mundo caracterizado pela comunicação globalizada. Em segundo lugar, porque o Brasil possui fronteiras com dez vizinhos e o diálogo entre públicos fronteiriços está destinado a desempenhar papel de relevo na estratégia de diplomacia pública bilateral e na América do Sul. A experiência da Secom com a mídia regional tem considerável potencial para florescer, do ponto de vista da política externa, se aprofundada em coordenação com o Itamaraty na divulgação do Brasil no exterior. Como observaram Cowan e Arsenault, em seu estudo sobre os três níveis da diplomacia pública, embora o diálogo possa até não levar a mudanças na política externa ou a mudanças nas opiniões sobre política externa: “A disposição para escutar e demonstrar respeito por vozes alternativas, fruto da reflexão, pode ajudar a mitigar conflitos ou ao menos facilitar o entendimento das posições adotadas, ao ajudar os participantes [do diálogo] a articular melhor suas posições em termos mais compreensíveis”³⁶².

O terceiro pilar de sustentação da Secretaria de Imprensa da PR era o Departamento de Relações com a Imprensa Internacional. Franklin Martins expressou, desde o início, a ambição de utilizar as relações com a imprensa internacional, no Brasil e no exterior, para auxiliar o reposicionamento da imagem internacional do país³⁶³. Em menos de um mês de Secom, em abril de 2007, reuniu-se com a Associação de Correspondentes Estrangeiros de São Paulo³⁶⁴ e lançou as bases para o programa “Diálogos com os Correspondentes”³⁶⁵. No encontro em São Paulo, os jornalistas estrangeiros queixaram-se a Martins de ter pouco

362 Cowan e Arsenault (2008), p. 19 e 20.

363 Entrevista com Franklin Martins em 3/12/2014.

364 Goyzueta (2008), p. 205.

365 Entre 2003 e 2004, eventos do gênero haviam sido organizados sob a orientação do ministro Luiz Gushiken, no bloco A; não houve, no entanto, seguimento.

acesso à informação em primeira mão de Brasília, o que acabava por deixá-los com mais espaço para escrever o que pensavam outras fontes. Para suprir a demanda, foi criado o “Diálogos”, que passou a levar a São Paulo e Rio de Janeiro, sede da mais antiga associação de correspondentes estrangeiros do Brasil, representantes do primeiro escalão do governo ou outro porta-voz qualificado para falar em seu nome. A iniciativa contava com o apoio do presidente Lula, que pessoalmente instruía seus ministros a participar das coletivas. No total, foram organizadas mais de 30 coletivas de imprensa com correspondentes estrangeiros, entre 2007 e 2010.

Como desdobramento dos “Diálogos” foi criado um programa de visitas a projetos desenvolvidos pelo governo brasileiro que atraem o interesse da opinião pública internacional. Essa iniciativa foi responsável pela visita de correspondentes estrangeiros a usinas de biodiesel, plataformas de petróleo e às obras de transposição do rio São Francisco³⁶⁶.

Essas ações com correspondentes provaram-se muito eficazes, na medida em que aumentou o acesso da informação do governo federal aos veículos estrangeiros com correspondentes no Brasil, diminuiu a pressão por entrevistas com o presidente da República – objeto de queixas recorrentes dos jornalistas – e estabeleceu um diálogo produtivo entre as associações e os correspondentes, de um lado, e a Secretaria de Imprensa, do outro. Desenvolveu-se um mecanismo de *advocacy* estratégico, que aproximava as fontes de Brasília dos formadores de opinião no exterior, que vivem nas duas maiores cidades do país, onde a iniciativa privada, as ONGs, os governos locais e outros segmentos da sociedade tradicionalmente possuem mais voz que o governo federal. Além disso, as coletivas serviram para ajudar a estimular o diálogo entre as assessorias de comunicação dos Ministérios e os correspondentes internacionais. Por fim, criaram um ambiente de escuta muito positivo

366 Brasil (2010b), p. 195.

entre a Presidência e os correspondentes, que frequentemente ajudou a formular mensagens que foram reinseridas em comunicações da Secretaria de Imprensa ou de outros órgãos.

Outro flanco significativo da diplomacia pública a que se deu atenção no período associava-se à diplomacia presidencial, na vertente das viagens. Como o presidente Lula gozava de grande prestígio internacional, dispunha de intensa agenda de viagens ao exterior e disposição para falar à imprensa estrangeira, desenvolveu-se programa abrangente de entrevistas à imprensa dos países visitados ou a veículos representantes da cobertura do evento multilateral do qual ele participaria³⁶⁷. Nesse contexto, já em 2007, por ocasião da viagem do presidente da República aos países nórdicos, organizou-se pequena entrevista em Brasília para jornalistas de Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia. Foi também dentro dessa lógica que o presidente Lula concedeu entrevista exclusiva ao programa GPS da CNN, apresentado pelo jornalista Fareed Zakaria, em março de 2009, quando em visita a Nova York, para participar de seminário organizado pelos jornais *Wall Street Journal* e *Valor Econômico*, sobre os quais se fala a seguir.

A grande novidade da gestão Franklin Martins à frente da Secom, no entanto, só se formalizaria no final de 2008, com a criação da “Área Internacional da Secom”³⁶⁸, que mais tarde se chamaria Assessoria Especial de Relações Públicas no Exterior da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Aere)³⁶⁹, órgão que tem por missão divulgar a imagem do Brasil no exterior³⁷⁰.

367 Entre 2007 e 2010, mais de 150 veículos da mídia internacional foram contemplados, por meio de 130 entrevistas exclusivas, 41 por escrito e 13 coletivas exclusivas a veículos internacionais. Além disso, mais de 230 entrevistas coletivas a veículos brasileiros e estrangeiros foram concedidas em cerca de 60 países, por ocasião das visitas do presidente da República. Ver Brasil (2010b), p. 195.

368 Brasil (2007-2009), 9/9/2008.

369 Disponível em: <<http://www.Secom.gov.br/atuacao/internacional>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

370 O inciso V do artigo 1º do decreto n. 6555, de 8 de setembro de 2008, estabelece que, de acordo com a lei n. 10.683 de 28 de fevereiro de 2003, cabe à Secom as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, entre elas a de promover o Brasil no exterior.

7.2.3. Plano de comunicação integrada

Em maio de 2007, o ministro Franklin Martins apresentou ao presidente Lula “Esboço do Plano de Comunicação no Exterior”³⁷¹, preparado por Ottoni Fernandes. O Plano visava a “influenciar formadores de opinião nos países desenvolvidos do G7 com o objetivo de mudar a percepção da realidade brasileira, contribuir para a atração de investimentos e para que o Brasil conseguisse o *investment grade* das agências de avaliação de risco”. Para atingir esse objetivo, propôs “atuar de forma coordenada, combinando diversos instrumentos de comunicação e promoção, com início em setembro de 2007, possivelmente aproveitando eventual viagem do presidente da República para a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas”³⁷². O plano teria duração de dois meses.

Entre as ações propostas, destacavam-se³⁷³:

- Contratação, por meio de licitação, de empresa especializada, com foco nos públicos de Washington, Nova York e Londres, onde se encontram as principais agências de avaliação de risco. A empresa seria responsável por ações de relações públicas com congressistas, intelectuais, empresários, sindicalistas, ambientalistas, que acabariam tendo efeito sobre as agências de avaliação de risco;
- Utilização da presença de ministros e outras autoridades brasileiras nesses países para divulgar, por meio da imprensa, a realidade brasileira, desde a solidez do ambiente econômico e institucional até nossos avanços em relação às questões ambientais e de proteção dos direitos humanos;

371 Brasil (2007).

372 Brasil (2007).

373 Idem.

- Campanha publicitária nos principais veículos da mídia especializada em economia e negócios, com depoimentos de empresários, sindicalistas, intelectuais e religiosos com o intuito de mostrar a realidade brasileira, a estabilidade institucional, o respeito às regras do jogo, os avanços na área social e ambiental;
- Lançamento de site institucional do governo federal voltado para público externo, em inglês, francês e espanhol, com notícias sobre o Brasil, reportagens, informações e bancos de dados voltados para fortalecer os objetivos da campanha;
- Criação de espaço de debate, com a participação da Secom, para coordenação das ações de divulgação, promoção comercial e cultural do Brasil no exterior entre os Ministérios e outras instituições do governo federal; e
- Criação de um kit, composto por folder, CD-ROM e folhetos com informações institucionais – em inglês.

Naquele momento, Franklin Martins e Ottoni Fernandes avaliavam que o Brasil possuía uma imagem externa que estava aquém da realidade. O país havia mudado muito, mas a percepção externa, sobretudo nos países do chamado G7, não. Entendiam que era preciso mostrar ao mundo desenvolvido que o Brasil “possuía diferencial competitivo em relação a outros países emergentes, como Rússia, Índia e China”³⁷⁴. Elencavam a estabilidade política, a alternância no poder, o equilíbrio entre os poderes da República, bem como a solidez dos fundamentos da economia e os processos de redução das desigualdades sociais e de inclusão social como exemplos de avanços dos últimos decênios no país que não eram percebidos no exterior³⁷⁵.

374 Brasil (2007).

375 Idem.

Embora o prazo de execução fosse praticamente impossível de ser cumprido – mesmo que já existissem estruturas da diplomacia pública habilitadas a realizar o projeto – e a Secom não tenha chegado a realizar uma campanha tão completa como essa durante o governo Lula, o plano sintetizava a imagem do país que o governo procurou projetar no período e obteve apoio no mais alto nível. Além disso, entre 2007 e 2010, buscou-se desenvolver cada uma das ações propostas, em projetos que de alguma maneira referiam-se ao plano original.

7.2.4. Agência de comunicação

O mais importante desdobramento do Plano foi a contratação de agência internacional de comunicação para realizar o planejamento e a implementação das ações previstas³⁷⁶. Após longo processo, que sobretudo em função do ineditismo esbarrou em todos os entraves burocráticos possíveis, somente mais de um ano depois, em novembro de 2008, escolheu-se a dupla Companhia da Notícia (CDN)/Fleishman Hillard. A licitação previa que a agência internacional candidata deveria ter uma parceria formal estabelecida com agência de publicidade e relações públicas no Brasil. O recurso aos serviços de uma instituição internacional, descolada da realidade do governo, mas com larga experiência e ampla penetração em diversos públicos não era ideia inédita no mundo. Por exemplo, como se viu no capítulo quatro, ainda nos anos de 1990, após os danos à reputação do país causado pela crise da Praça da Paz Celestial, o governo chinês contratou a Hill&Knowlton para ajudar a recompor a sua imagem externa. Em iniciativa semelhante, como se comentou no capítulo sobre a Noruega, o governo daquele país contratou o *The Foreign Policy Centre*, de Londres, em 2002, para preparar plano de diplomacia pública, a fim de melhorar a imagem do país no exterior, com vistas à comemoração do centenário de sua independência.

376 Entrevista com Franklin Martins, em 3/12/2014.

No caso brasileiro, as dificuldades enfrentadas no processo de contratação da agência de comunicação internacional ocorreram, primeiramente, em função da novidade burocrática da iniciativa no Brasil. Como a agência seria contratada para prestar serviços à Secom, era necessário, por lei, estar vinculada a uma instituição estabelecida no mercado nacional – o que restringia as ofertas, ao tempo em que criava expectativas no mercado interno. Outras instituições, como a Embratur, já haviam realizado contratações semelhantes, mas não com características tão peculiares. Além disso, a abrangência do escopo do contrato que se delineava e o caráter multidisciplinar da proposta dificultaram a tarefa da composição do projeto básico da licitação³⁷⁷, da avaliação da Comissão Permanente de Licitação da Casa Civil³⁷⁸ e, sobretudo, da Subcomissão Técnica³⁷⁹, encarregadas de julgar as propostas recebidas do ponto de vista técnico e conceitual.

Terminado o prazo de inscrição, foram recebidas propostas de 13 concorrentes³⁸⁰, das quais, depois da avaliação técnica, cinco foram desclassificadas por aspectos formais³⁸¹. Além disso, outras três propostas foram desclassificadas por não atingirem a nota mínima³⁸². Passaram por esse primeiro crivo: CDN Comunicações Corporativas; Publicom Assessoria de Comunicação; FSB Comunicação e Planejamento Estratégico; Burson-Masteller; e Santafé Ideias Comunicação. Após a realização de sessão da Comissão Permanente de Licitação da Casa Civil para a divulgação do resultado do julgamento das propostas

377 A primeira versão do projeto básico do edital para a contratação da agência internacional de diplomacia pública, ficou pronta em 23/8/2007.

378 A Comissão Permanente de Licitação da Casa Civil foi instalada em 26/3/2008 e começou a trabalhar sobre o projeto básico do edital elaborado pela Secom.

379 A Subcomissão técnica de avaliação foi designada em 16/5/2008. O julgamento ocorreu entre 28/5 e 27/6 de 2008.

380 As 13 empresas eram: The Jeffrey Group Brasil S/C; Andreolli Manning, Selavage&Lee; Burson-Masteller; FSB Comunicações e Planejamento Estratégico; Estratégia Assessoria de Comunicação; Máquina da Notícia Comunicação; In Press Assessoria de Imprensa e Promoções; Santafé Ideias e Comunicação; Firstcom Comunicações; Publicom Assessoria de Comunicação; Ogilvy&Mather Brasil Comunicação; Textual Serviços de Comunicação; e CDN Comunicação Corporativa.

381 The Jeffrey Group Brasil S/C; Máquina da Notícia Comunicações; In Press Assessoria de Imprensa e Promoções; Firstcom Comunicação; Ogilvy&Mather Brasil Comunicação;

382 Andreolli Manning, Selavage&Lee; Estratégia Assessoria de Comunicação; e Textual Serviços de Comunicação.

técnicas, sete concorrentes³⁸³ entraram com recursos administrativos e, finalmente, duas³⁸⁴ das desclassificadas, uma vez esgotados os recursos administrativos, entraram com mandado de segurança, por entenderem que não deveriam ter sido desclassificadas.

Julgados todos os recursos e realizadas as avaliações finais, em novembro de 2008, mais de ano e meio após a aprovação da ideia pelo presidente da República, a agência CDN – que trazia como parceira internacional a renomada Fleishman Hillard – foi finalmente considerada vencedora do processo licitatório. Esse longo processo não pode ser imputado apenas à morosidade da burocracia brasileira, ou mesmo à avidez ou à falta de *fairplay* das agências desclassificadas. A verdade é que, pela primeira vez, implementava-se no Brasil um projeto de diplomacia pública multidisciplinar, com foco em *advocacy*, desenvolvido por instituições não estatais da área de comunicação, dentro e fora do país, sob a liderança de um órgão (a Secom) sem tradição de promover a comunicação internacional do estado³⁸⁵. Quando se analisam as propostas das candidatas, pode-se perceber, por exemplo, a falta de referência a projetos do gênero encontrada pelas agências na formulação dos projetos. Ademais, durante a implementação do contrato e o desenvolvimento da parceria voltaria a surgir a dificuldade, explicitada pelo processo licitatório, de concatenar a ação de uma agência nacional, com amplo reconhecimento dentro do Brasil, com a de outra, estrangeira, de expressiva penetração internacional, mas pouca experiência com os códigos e lógicas da administração pública brasileira.

383 The Jeffrey Group Brasil S/C; FSB Comunicações e Planejamento Estratégico; Máquina da Notícia Comunicação; In Press Assessoria de Imprensa e Promoções; Santafé Ideias e Comunicação; Publicom Assessoria de Comunicação; e CDN Comunicação Corporativa.

384 Máquina da Notícia Comunicação e In Press Assessoria de Imprensa e Promoções.

385 A Comissão Permanente de Licitação da Casa Civil respondeu a 192 questionamentos propostos pelos interessados na licitação, com o objetivo de esclarecer detalhes do edital publicado. Todas as respostas foram publicadas no sítio da Presidência da República na internet e encaminhadas aos autores por ofício – Brasil (2007-2009), 22/4/2008.

7.2.5. Ações de *advocacy*

O longo período de contratação da agência internacional não deixou o Bloco A sem ação. Ainda em meados de 2007, ficou pronto o primeiro exercício de promoção dos interesses do Brasil no exterior da nova gestão da comunicação. Segundo a lógica de que havia um déficit de conhecimento sobre o Brasil mundo afora e tendo em vista o grande número de eventos com a presença da imprensa e de outros formadores de opinião, dos quais participava o presidente Lula, concebeu-se a ideia de um *folder* com informações básicas sobre o país. Assim, em colaboração com o Departamento de Relações com a Imprensa Internacional da Secretaria de Imprensa, foi produzido pasta com informações para consumo internacional, a ser distribuído durante as viagens do presidente da República ao exterior. O *folder* era composto por uma pasta em papel cartão com uma aba interna em cada capa. De um lado, continha documentos com informações gerais sobre o Brasil que se queria mostrar, do outro, conteúdo específico associado ao tema da viagem ou à relação bilateral que a justificava. Já em setembro de 2007, quando da viagem a Nova York, para participar da AGNU, e aos países nórdicos, centenas de exemplares do *folder* embarcaram no avião presidencial. Somente naquele ano, mais de 200 encartes foram distribuídos a formadores de opinião selecionados em eventos e conferências de imprensa do presidente Lula no exterior.

Num segundo momento, ainda em 2008, o projeto do *folder* começou a sofrer modificações e passou a conter material em formato digital e mais interativo. Contratou-se agência de *design* para montar um kit de divulgação com forte apelo e identidade visual. Além da publicação tradicional com informações básicas sobre o Brasil e as notas específicas para cada viagem, o kit passou a conter *pen drive* com dados mais aprofundados sobre quatro eixos principais de divulgação: estabilidade político-institucional, fundamentos econômicos, inclusão

social e meio ambiente. Ademais, o *folder* passou a trazer também CD com filmes de divulgação da cultura e do turismo do Brasil³⁸⁶.

Apesar de aparentar falta de criatividade, o projeto do *folder* representou o primeiro esforço daquela administração da Secom na produção de conteúdo a partir da contribuição de diversos parceiros dentro do governo. Ministérios e agências especializadas passaram a contribuir de forma coordenada e sistemática para a edição dos *folders*. O recurso a papel e material visual foi deliberado, em função de *benchmarking* realizado pela Secom, segundo o qual, em eventos presidenciais, o uso de informação impressa é preferível, tendo em vista a precariedade das condições em que algumas matérias são produzidas, em função da cobertura *online*.

7.2.6. Etanol: desafio de diplomacia pública

O início do segundo mandato do presidente Lula foi marcado pelo seu engajamento na defesa dos biocombustíveis e, em particular, do etanol brasileiro nos foros internacionais. Em 2007, o etanol, que traria vantagens para o combate ao aquecimento global, havia ganhado destaque internacional, ao ter sua produção associada ao trabalho escravo no setor sulcroalcooleiro, em matérias por toda a imprensa internacional.

Atrás de portões enferrujados, o coração da revolução energética do Brasil pode ser encontrado no ar viciado de um esqualido edifício residencial de tijolos vermelhos. No seu interior, dezenas de trabalhadores migrantes, cansados da estrada, estão amontoados em cubículos minúsculos, cheios de beliches raquítico e malas não desfeitas, a prepararem-se para seu primeiro dia de trabalho nos canaviais de São Paulo. Aqui é Palmares Paulista, uma cidade rural a 230 milhas de São Paulo, no centro do boom de energia renovável sul-americano que está transformando o Brasil em um ponto de referência

386 Esse folder mais completo só passou a integrar o pacote de diplomacia pública da Secom no segundo semestre de 2009.

global sobre como reduzir as emissões de carbono e as importações de petróleo ao mesmo tempo³⁸⁷.

Ao longo do ano, as críticas ao etanol brasileiro mudaram de foco e passaram a ser associadas ao desmatamento das florestas tropicais, notadamente da Amazônica, e à crise da produção de alimentos.

[...] Tem sido reconhecido como a bala mágica que irá reduzir e possivelmente reverter o aquecimento global; a fonte renovável de energia que nos permite dirigir nossos carros ao mesmo tempo em que protegemos o meio ambiente. [...] Apesar do alarde generalizado de otimismo, no entanto, um número crescente de cientistas, economistas, ambientalistas e especialistas em desenvolvimento estão expressando dúvidas, graves em muitos casos, sobre o *boom* dos biocombustíveis, argumentando que, longe de salvar o meio ambiente natural, a corrida apressada na direção da produção de biocombustíveis está na verdade criando mais problemas que soluções. [...] No Brasil, [...] enormes áreas de Floresta Amazônica estão sendo perdidas para as plantações de cana, mais uma vez para o fornecimento de matérias-primas para a indústria de biocombustíveis. ‘Algumas das plantações de cana são do tamanho de países europeus’, diz Fabio Feldman, um líder ambientalista brasileiro. ‘Essas vastas monoculturas têm substituído ecossistemas importantes’³⁸⁸.

Poucas eram as vozes na imprensa internacional que pesavam argumentos:

Veículos movidos a etanol de cana-de-açúcar brasileira emitem 95% menos carbono, se comparados com os a gasolina. Os movidos a etanol dos EUA ou da Europa, feito de milho – que é pesadamente subsidiado – cortam emissões em apenas 5% e com uma eficiência energética muito menor. Semana passada, um relatório da OCDE criticou as distorções causadas pelos subsídios que promovem biocombustíveis menos eficientes. Advertiu também que o foco dos governos no uso de biocombustíveis está acelerando o desflorestamento e empurrando a alta dos preços dos alimentos. [...] Diomedes Christodoulou,

387 Phillips (2007).

388 Sussman (2007).

ex-diretor da Enron na América do Sul, afirma que 37 milhões de hectares plantados com cana-de-açúcar no Brasil produziram etanol suficiente para mover a frota de carros com uma alta composição de biocombustíveis até 2030. [...]. Argumenta que a floresta tropical do Brasil não será desmatada para garantir as plantações, porque a cana-de-açúcar não cresce bem em clima tropical. Adiciona que as milhões de toneladas crescentes de cana-de-açúcar não desalojarão os fazendeiros na direção das áreas de florestas tropicais, pois há suficiente terras aráveis não utilizadas³⁸⁹.

A conjuntura de crise alimentar que caracterizava o mercado internacional naquele momento, com o encarecimento de muitos produtos básicos, como o arroz e o milho, trouxe para o centro das discussões internacionais a produção do etanol brasileiro, a base de cana-de-açúcar, em oposição ao etanol estadunidense, feito de milho e fortemente subsidiado. A imprensa internacional, liderada por veículos mais engajados nos temas ambientais, como o *The Guardian* e o *The Independent*, passou a promover debate acalorado sobre o tema, que, muitas vezes marcado pela desinformação, questionava o uso de áreas agriculturáveis para a produção de etanol, quando poderiam ser dedicadas ao plantio de alimentos.

O entendimento do governo, especialmente da Secom, era o de que o Brasil estava perdendo o embate político sobre o tema na opinião pública e na mídia internacional. Sem muita precisão, estimava-se haver uma campanha pautada por interesses econômicos, que visava a bloquear o desenvolvimento do etanol brasileiro, no momento em que os subsídios ao etanol dos EUA sofriam intensas críticas dentro do próprio Congresso dos EUA³⁹⁰. Em particular, o embate político e ideológico em torno do etanol era um dos grandes motivadores, nas discussões internas da Secom, em defesa da necessidade de se ter algum tipo de agência ou escritório de *lobby* no exterior, com o objetivo de influenciar

389 Webb (2007).

390 Entrevista com Franklin Martins, em 3/12/2014.

os formadores de opinião que pautam a mídia especializada, em favor dos interesses do Brasil³⁹¹.

Nesse contexto, desde o início de 2007³⁹², o presidente passou a incluir o tema etanol/biocombustíveis em praticamente todos os seus discursos e entrevistas internacionais. Além disso, ações conjuntas de diplomacia pública da Secretaria de Imprensa e do Bloco A passaram a focar na defesa dos interesses brasileiros sobre o tema e na construção de um discurso sólido para oferecer a formadores de opinião. Esse esforço foi sintetizado em proposta para a publicação de um libreto sobre o etanol brasileiro, com amplas explicações sobre suas características e relação com sustentabilidade, para ser distribuído a formadores de opinião no exterior e no Brasil. O documento foi produzido pelo Bloco A, em parceria com o jornal *Valor Econômico*, e publicado em português e inglês. O lançamento da versão em inglês ocorreu durante a visita que o presidente Lula realizou a Roma, entre 2 e 3 de junho de 2008, por ocasião de Reunião da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia. A versão em português foi publicada pelo *Valor Econômico*, como encarte de sua edição impressa, às vésperas do evento em Roma.

A participação e o discurso do presidente Lula em Roma ocorreram em momento particularmente propício à publicidade da posição brasileira sobre o tema dos biocombustíveis e do etanol e sua relação com a segurança alimentar. O discurso foi elaborado de maneira a suscitar interesse pelo documento produzido pela Secom, que aprofundava os esclarecimentos trazidos no texto presidencial. Nem por isso o presidente deixou de ser enfático:

Para entender plenamente as verdadeiras razões da atual crise alimentar, é indispensável, portanto, afastar a cortina de fumaça lançada por lobbies poderosos, que pretendem atribuir à produção de

391 *Idem*.

392 Ver, por exemplo, os discursos proferidos pelo presidente Lula durante visitas que realizou em 2007: Venezuela (16/4), Chile (26/4), Argentina (26/4), Paraguai (20/5) e a México, Honduras, Nicarágua, Jamaica e Panamá (6-9/8), em Brasil (2011b).

etanol a responsabilidade pela recente inflação do preço dos alimentos. Mais do que uma simplificação, trata-se de uma burla, que não resiste a uma discussão séria. A verdade é que a inflação do preço dos alimentos não tem uma única explicação. Resulta de uma combinação de fatores: a alta do petróleo, que afeta os custos dos fertilizantes e dos fretes; as mudanças cambiais e a especulação nos mercados financeiros; as quedas nos estoques mundiais; o aumento do consumo de alimentos em países em desenvolvimento, como China, Índia, Brasil e tantos outros; e, sobretudo, a manutenção das absurdas políticas protecionistas na agricultura dos países ricos. [...]. É, portanto, com espanto que vejo tentativas de criar uma relação de causa e efeito entre os biocombustíveis e o aumento dos preços dos alimentos. É curioso: são poucos os que mencionam o impacto negativo do aumento dos preços do petróleo sobre os custos de produção e transporte dos alimentos. Esse comportamento não é neutro nem desinteressado. Vejo com indignação que muitos dos dedos apontados contra a energia limpa dos biocombustíveis estão sujos de óleo e de carvão. Vejo com desolação que muitos dos que responsabilizam o etanol – inclusive o etanol da cana-de-açúcar – pelo alto preço dos alimentos são os mesmos que há décadas mantêm políticas protecionistas, em prejuízo dos agricultores dos países mais pobres e dos consumidores de todo o mundo. Os biocombustíveis não são o vilão que ameaça a segurança alimentar das nações mais pobres. Ao contrário, desde que desenvolvidos de forma criteriosa, de acordo com a realidade de cada país, podem ser um instrumento importante para gerar renda e retirar países da insegurança alimentar e energética. O Brasil é um exemplo disso³⁹³.

7.2.7. *Annus mirabilis*

O ano de 2009 foi marcado por resultados concretos dos investimentos estratégicos propostos a partir da criação da nova Secom. As estruturas criadas tanto no Palácio do Planalto quanto no bloco A trabalharam em coordenação estreita com o Itamaraty e desenvolveram ações de *advocacy* e diplomacia de intercâmbio e, com uma boa dose de

393 Brasil (2008).

escuta, ajudaram a conduzir a imagem do país a uma exposição muito positiva.

Seminários internacionais. Ainda em 2008, a Secom iniciou o planejamento de dois seminários internacionais sobre o Brasil para o ano seguinte. A ideia era encontrar parceiros com reputação positiva na opinião pública internacional para desenvolver programa de um dia, com painéis e debates sobre os principais temas da agenda internacional do Brasil e com a participação de ministros e outros porta-vozes do governo brasileiro, além de empresários brasileiros e estrangeiros. Em exercício de diplomacia presidencial, o presidente Lula abriria os trabalhos com discurso síntese da proposta.

O primeiro seminário ocorreu em Nova York, em março de 2009, por ocasião do encontro de trabalho que o presidente Lula teria com o presidente Obama em Washington. O segundo, realizou-se em Londres, no segundo semestre. Havia a possibilidade da realização de terceiro seminário na Alemanha, antes da 15ª Conferência das Nações Unidas sobre Clima, em Copenhague, que ocorreria entre os dias 7 e 18 de dezembro de 2009.

O evento em Nova York, ocorrido em 16 de março, intitulado “*Brasil: Parceiro Global em uma Nova Economia – Estratégias Sólidas para Momentos Desafiadores*”, foi organizado em parceria com os periódicos *The Wall Street Journal* e *Valor Econômico*. Os painéis dedicaram-se a mostrar à audiência que o Brasil estava bem preparado para sair da crise econômica que assolava o mundo. Para tanto, contou com a presença do ministro da Fazenda e com o presidente do Banco Central, além da chefe da Casa Civil e do ministro das Relações Exteriores. Em seu discurso, o presidente Lula afirmou:

[...] O mundo vive hoje a mais grave crise desde 1929, uma crise muito diferente das ocorridas nas últimas décadas. Uma crise que não surgiu em um país emergente ou na periferia do sistema. Uma crise que, nasceu e explodiu no coração do mundo desenvolvido. Provocada, em grande medida, pela falta de controle do sistema financeiro nos países mais ricos. [...] No Brasil não tivemos este tipo de crise. Nossos bancos

– privados ou públicos – não foram contaminados pelas aventuras dos especuladores internacionais. Um sólido sistema de bancos públicos, hoje responsável por mais de 40% do crédito no Brasil, atenuou os efeitos da crise internacional [...]. A crise internacional nos está obrigando a enfrentar turbulências que não criamos. Mas, como havíamos organizado e dinamizado nossa economia antes, estamos em condições de sair dela mais cedo do que se esperava. [...]. Nas crises do México, da Rússia e dos países asiáticos, menos graves que a atual, o Brasil quebrou em poucos dias. Foi obrigado a pedir socorro ao FMI. Desta vez, o Brasil não quebrou, nem vai quebrar. Estamos enfrentando as dificuldades com todos os instrumentos à nossa disposição. Enquanto a maioria dos países ricos mergulha na recessão, o Brasil vai continuar crescendo. Cresceremos em 2009 menos do que gostaríamos, menos do que poderíamos, se não fosse essa crise externa. Mas estejam certos de que vamos crescer³⁹⁴.

Embora tenha recebido muitas críticas dentro da Secom, em função de equívocos logísticos³⁹⁵, dificuldades de coordenação entre os organizadores³⁹⁶ e, sobretudo, desequilíbrios na qualidade da assistência³⁹⁷, o seminário recebeu boa cobertura da imprensa no Brasil e nos EUA e serviu para estabelecer relação diferenciada com o *Wall Street Journal* e aprofundar a boa relação com o *Valor Econômico*. Além disso, a entrevista do presidente Lula ao programa *GPS*, do jornalista Fareed Zakaria, da CNN, que fazia parte da estratégia de diplomacia pública que a Secom montara para a viagem, teve excelente repercussão. Quando foi ao ar, em seus primeiros comentários, Zakaria avaliou:

Com o mundo em crise, seus líderes estão na berlinda e enfrentam a ira crescente do público. Os líderes do G20 – as 20 mais importantes economias do mundo – irão se encontrar em Londres em alguns dias. Talvez eles queiram receber alguns conselhos do único presidente

394 ABN (2009).

395 A programação contava com duas sessões. Como a da manhã foi encerrada com o discurso do presidente Lula, a da tarde perdeu em interesse e ficou esvaziada.

396 Interpretou-se a posteriori que havia coordenadores demais no evento. Além do WSJ e do Valor, a Fleishman Hillard fazia sua estreia na assessoria da Secom.

397 Havia muito mais empresários brasileiros que estadunidenses na assistência. Além disso, a delegação brasileira contava com 10 integrantes, entre ministros e presidentes de empresas, como Petrobras e BNDES.

que permanece tremendamente popular, presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, atualmente com uma aprovação de 80%, o que faz dele o líder mais popular no mundo hoje. E ele lidera um dos mais importantes países do mundo, a quinta maior população, o gigante da América Latina. Mais importante, porém, esse é um dos países que você já ouviu falar que será o país do futuro. Você já ouviu falar no modo como o mundo está mudando. Há novos mercados emergentes que estão chegando ao poder. E o Brasil é provavelmente o país mais importante, sobre o qual você sabe tão pouco. Assim, acho que essa é uma oportunidade rara³⁹⁸.

No dia 2 de abril, quando o presidente Lula chegou a Londres, para a reunião do G20, ainda se podia perceber as repercussões positivas da entrevista ao GPS, que havia sido exibido pela CNN três dias antes. Essas repercussões foram potencializadas pelo comentário do presidente Obama, em um círculo de líderes, ao referir-se ao presidente Lula, que também estava no grupo, minutos antes de começar a primeira rodada de reuniões do G20: “Esse é o cara, bem aqui! Adoro ele. [...] o político mais popular do mundo. E isso por causa da sua boa aparência”. A BBC, que transmitia imagens dos líderes antes do início da reunião, captou a cena, que ganhou todos os noticiários do dia.

Reportagem de capa da revista *Newsweek*, publicada no dia 22 de abril, adicionou ainda mais combustível à autoestima do presidente Lula e do Brasil. Intitulada “A Superpotência Habilidosa” (*The Crafty Superpower*) e assinada pelo correspondente da revista no Brasil, Marc Margolis, a matéria sintetiza a percepção generalizada do bom momento vivido pelo país. Ressalta a solidez das instituições e da democracia brasileira e o crescimento econômico acompanhado pela diminuição das desigualdades sociais. Margolis enalteceu a habilidade da diplomacia brasileira, ao elencar iniciativas que historicamente valorizam o diálogo e se beneficiam da inexistência de ameaças geopolíticas no entorno geográfico para projetar o *soft power* do país. Observa, nesse contexto,

398 Zakaria (2009).

que o Brasil se diferencia da China, Índia e Rússia. O autor sublinha ainda que, na valorização de políticas Sul-Sul, a maioria das 35 Missões diplomáticas brasileiras, abertas desde 2003, encontra-se na África e no Caribe e o país desempenhava, naquele momento, papel de grande relevo na Missão de Paz no Haiti (Minustah). Todo esse esforço, segundo o autor, por que:

Por anos, os brasileiros têm buscado um papel maior nos assuntos globais e o mundo o tem recusado. [...] O posicionamento internacional do Brasil finalmente recebeu um reposicionamento positivo em meados dos anos de 1990, quando a administração focada em reformas de Fernando Henrique Cardoso controlou a inflação, abriu o país para o comércio e normalizou relações desgastadas com a comunidade financeira internacional. [...]. Mas nenhum governo tem sido tão determinado como o de Lula em estender a pegada internacional do Brasil. Embora tenha iniciado sua carreira política na esquerda, Lula surpreendeu investidores internacionais e domésticos ao preservar as políticas internas favoráveis ao mercado, para a grande frustração da militância aliada do Partido dos Trabalhadores. Para a esquerda, ele ofereceu uma política turbinada. ‘Lula colocou a política externa de Cardoso *on steroids*, afirma Donna Hrinak, ex-embaixadora dos EUA em diversos países latinos³⁹⁹.

A expressão utilizada pela ex-embaixadora dos EUA no Brasil sintetiza as características peculiares da trajetória da política externa brasileira, na medida em que os elementos clássicos do *hard power* estão praticamente ausentes de qualquer iniciativa e o *soft power* ganha conformações de grande protagonismo, impulsionado por uma diplomacia presidencial igualmente peculiar e muito atuante. Margolis conclui sua reportagem, ao afirmar que “na falta de manual sobre como tornar-se uma potência mundial, o Brasil parece estar escrevendo um para si”. Em tal cenário, só cabia à diplomacia pública tentar seguir o mesmo manual.

399 Margolis (2009).

Nos moldes do seminário de Nova York, o de Londres foi organizado em parceria com o *Valor Econômico* e o *Financial Times*, no dia 5 de novembro de 2009. O jornal *O Estado de S Paulo* interpretou assim a participação do presidente Lula no evento:

Tal qual os Governos Militares descreviam o crescimento econômico exuberante do Brasil nos anos 1970, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva usou a expressão “milagre” para descrever o atual momento do país. Atração central de um seminário dedicado ao Brasil e realizado com a presença de investidores britânicos ontem, em Londres, Lula afirmou que o Brasil passa por um “milagre da transformação” e vive um momento de “conquista da cidadania coletiva”. O tom ufanista foi mais uma vez a tônica do discurso presidencial, desta vez ao público presente no seminário “*FT Investing in Brazil*”, realizado pelos jornais *Financial Times* e *Valor Econômico* na capital inglesa. [...]. Durante 52 minutos, tentou convencer os britânicos da importância de investir no Brasil. O discurso ufanista foi mais presente nos primeiros 18 minutos, quando o presidente improvisou, lembrando-se de um diálogo seu com uma microempresária do Nordeste que teria saído da pobreza e pagado R\$ 5 mil de imposto de renda depois de um ano e meio vendendo refeições para operários. ‘O que está acontecendo’, sustentou, ‘é um milagre da transformação que ainda não foi medido corretamente pelos institutos de investigação’. ‘Nem nós, do governo, temos dimensão do que está acontecendo.’ O presidente também comparou o Brasil ao Vietnã, ‘um país pequeno que conseguiu derrotar a França, os Estados Unidos e a China’. ‘Qual é a explicação, senão a autoestima à flor da pele para defender o que era deles? Nós, brasileiros, estamos assim. Nós cansamos de ser o país do futuro’, disse, fazendo alusão à definição do escritor alemão Stefan Zweig. ‘Cansamos de tantas promessas do século XX, e não queremos perder nenhuma oportunidade no século XXI’⁴⁰⁰.

Após o seminário, o presidente Lula concedeu entrevista ao *Financial Times*, que foi menos mordaz e quase premonitório:

Durante entrevista de uma hora em Londres, onde está acompanhado por uma dúzia dos mais importantes ministros brasileiros, banqueiros

400 Netto (2009).

e empresários, o Senhor Lula da Silva apresentou o Brasil como um país transformado por um milagre econômico. A inflação está sob controle, os juros, que já estiveram nas alturas, caíram a níveis do mundo real, mercados de capital renovados estão ajudando a financiar o investimento. Programas de transferência de renda trouxeram milhões de pessoas ao mercado de consumo. No auge da crise global, o governo manteve o consumo por meio da redução dos impostos sobre carros, eletrodomésticos e materiais de construção. Há um ano, o Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 e no mês passado para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, deixando muitos com a impressão de que finalmente o tempo do país chegou. [...] A questão é saber se a recuperação do Brasil, que deve muito à explosão dos preços das commodities, é sustentável. Muitos analistas temem que o fluxo de liquidez que está marcando os ativos brasileiros – a moeda ganhou cerca de 36 por cento em relação ao dólar este ano e a bolsa teve alta de até 135 por cento em termos de dólar – poderia facilmente extinguir-se, se a crise mundial entrar em um segundo estágio. Aumentar os gastos do governo no bem-estar e na folha de pagamento do setor público, os dois difíceis de reverter, também pode levar a uma bomba-relógio fiscal. [...]. Durante a entrevista e em seus discursos em Londres no dia seguinte, o presidente e seus colegas referiram-se repetidamente à velha piada segundo a qual o Brasil é o país do futuro e sempre será. Agora, exultam uma nova confiança. O Brasil não é apenas o país do presente, diz o presidente, ‘está verdadeiramente vivendo um momento mágico’⁴⁰¹.

Dias após o seminário de Londres, a edição da *The Economist* de 14 de novembro de 2009 trouxe na capa a imagem de um Cristo Redentor que decola do Morro do Corcovado, como um foguete poderoso. Para não deixar dúvida sobre o teor da mensagem, lia-se no centro da página: “O Brasil decola” (*Brazil takes off*)⁴⁰², que também era o título do artigo principal da sessão “*Leaders*”, complementado pela linha fina: “Agora, o risco para a grande história de sucesso da América Latina é o orgulho arrogante”. Além da matéria, a revista trazia um relatório de 14 páginas sobre o Brasil, intitulado “*Getting it together at last – business and finance*

401 Barber e Wheatley (2009).

402 *The Economist* (2009a).

in Brazil” (*Juntando as partes, finalmente – negócios e finanças no Brasil*). O relatório foi o terceiro e último da revista durante o governo Lula⁴⁰³ e, sem sombra de dúvidas, o mais alvissareiro. A capa, que a própria revista reconheceu como uma das mais festejadas dos últimos 20 anos⁴⁰⁴, tornou-se uma imagem recorrente no Brasil. Passou a ser livremente utilizada por empresas e sobretudo pelo governo, associada ao bom momento vivido pelo país. Nas redes sociais, abundaram as cópias da imagem. Quando consultada, a revista comentou que: “*Brazil takes off*’ teve um impacto enorme no Brasil e saiu-se muito bem nos EUA. [...] Temíamos um pouco que alguns leitores fossem achar sacrilégio, mas, na ocasião, recebemos apenas uma carta de reclamação”⁴⁰⁵.

A capa do “*Brazil takes off*” teve tamanho impacto no imaginário dos leitores brasileiros, embevecidos pelo reconhecimento daquele período de conjuntura favorável no país, que os conteúdos do editorial e do relatório de 14 páginas sobre negócios e finanças, equilibrados e cheios de advertências duras, ao estilo do periódico, foram relegados a um papel coadjuvante. O texto da sessão “*Leaders*”, a mais lida da revista, trouxe ressalvas importantes, que ficaram à sombra do impressionante impacto da decolagem do Cristo.

Por um lado, o editorial avaliou que o ceticismo internacional de outrora, quanto à capacidade de o Brasil fazer parte do BRIC passou a soar anacrônico, tendo em vista não apenas a consistência com que o país entrou e saiu rapidamente da crise financeira internacional, iniciada em 2008, mas também o fato de que se distinguia favoravelmente de China, Índia e Rússia de muitas maneiras. Ao contrário da China, é uma democracia; ao contrário da Índia, não possui insurgentes e disputas

403 Na edição de 22/2/2003, no início do primeiro mandato de Lula, a *The Economist* publicou “*Make or brake*”, com o distintivo: “Sob seu novo líder, Lula, o Brasil poderá dar um salto para a prosperidade ou escorregar de volta à pobreza”. Na edição de 14/4/2007, a revista publicou “*Land of Promise*”, com outro distintivo: “O Brasil é um país grande, democrático, estável e rico de recursos. Então, por que não está se saindo melhor?”.

404 Em 2011, a publicação *online Business Insiders* divulgou lista das 14 capas da *The Economist* mais importantes dos últimos 20 anos, segundo a própria equipe da revista. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/these-are-the-14-best-economist-covers-2011-7?op=1>>.

405 *Business Insiders*. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/these-are-the-14-best-economist-covers-2011-7?op=1>>.

étnicas ou religiosas; ao contrário da Rússia, exibe solidez institucional e pauta exportadora variada. Por outro lado, a revista enumerou os problemas persistentes:

Os gastos governamentais estão crescendo mais rápido que a economia como um todo; tanto o setor privado como o público investem muito pouco, plantando um ponto de interrogação em relação às previsões róseas das taxas de crescimento. Dinheiro público demais está indo para o lugar errado. A folha de pagamento do governo federal cresceu 13% desde setembro de 2008. Os gastos com seguridade social e pensionistas cresceu cerca de 7% no mesmo período, embora a população seja relativamente jovem. Apesar de melhoras recentes, educação e infraestrutura ainda ficam atrás das de China e Coreia do Sul (como faz lembrar o grande corte de energia desta semana). Em algumas partes do Brasil, os crimes violentos ainda são incontroláveis.

O último parágrafo do editorial foi o mais eloquente:

E talvez esse seja o maior perigo que enfrenta o Brasil: o orgulho arrogante. Lula está certo de dizer que seu país merece respeito, bem como ele merece muito da adulação que desfruta. No entanto, tem sido um presidente de sorte, colhendo as recompensas da explosão das commodities e operando a partir da plataforma sólida de crescimento erigida por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Ao manter o alto desempenho do Brasil, em um mundo que experimenta tempos mais difíceis, significa que o sucessor de Lula terá que enfrentar os problemas que ele se sentiu confortável ao ignorar. Assim, o resultado da eleição pode determinar a velocidade com a qual o Brasil avançará na era pós-Lula. Não obstante, o curso do País parece estabelecido. Sua decolagem é ainda mais admirável, porque foi atingida por meio de reforma e construção de consenso democrática.

O relatório sobre comércio e finanças seguiu a mesma linha: reconheceu os avanços no país, exaltou as conquistas e os méritos, mas enumerou mazelas, apontou gargalos e anacronismos. Em oito reportagens sobre investimentos, commodities e conjuntura financeira, econômica e social a revista esmiuçou o Brasil de então, com a mesma seriedade e distância utilizada nos relatórios anteriores.

Franklin Martins avalia⁴⁰⁶ que os seminários internacionais em parceria com instituições conhecidas e reputadas foram iniciativas bem-sucedidas de diplomacia de intercâmbio propostas pela Secom naquele momento. Embora seja difícil mensurar o impacto desses eventos na percepção dos públicos-alvo, a excepcional cobertura de imprensa que o Brasil obteve naquele período, que foi muito além das exemplificações trazidas acima, leva a crer que ações de diplomacia de intercâmbio desse gênero de fato concorrem para a construção de uma imagem positiva do país – sobretudo, quando se identificam carências sistêmicas de conhecimento sobre a conjuntura em questão. Não que tenha ocorrido uma relação causal direta entre os seminários e as matérias positivas – as datas já indicam o contrário. Na verdade, muitas foram as razões para as matérias favoráveis, que vão da boa relação com veículos e jornalistas, cuidadosamente cultivada pela Secom, à falta de notícias positivas em muitos lugares do mundo, no período de crise. Certamente, o mais significativo motivo para a imagem internacional positiva do Brasil no período resultou da conjunção da realidade social, política e econômica positiva com a política externa arrojada que o país praticava.

A importância dos seminários decorre do fato de que realizá-los no contexto da boa repercussão ao redor do mundo de matérias favoráveis publicadas pela imprensa internacional cria ambiente favorável à percepção da imagem do Brasil advinda do conteúdo e do simbolismo agregador dos seminários. Isso concorre, por sua vez, para influenciar a percepção dos formadores de opinião, entre eles os jornalistas, que tendem a produzir mais informações favoráveis ao país, criando, assim, um círculo virtuoso. Além disso, no médio prazo, como já se observou, ações de diplomacia de intercâmbio, nos momentos favoráveis da conjuntura, produzem ambiente de diálogo e confiança entre os participantes, que rendem frutos quando da ocorrência das inevitáveis crises.

406 Entrevista com Franklin Martins, em 3/12/2014.

Jogos Rio 2016. Desde junho de 2008, quando o Rio de Janeiro foi incluído na lista das cidades finalistas para a disputa pela sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, com Chicago, Madri e Tóquio, o presidente Lula passou a dedicar atenção especial à campanha da Cidade Maravilhosa. A fase de maior engajamento iniciou-se nos Jogos de Pequim, em agosto de 2008, quando o presidente passou a envolver-se em inúmeras atividades diretamente associadas à promoção da candidatura do Rio. Além de participar da cerimônia de abertura dos Jogos Pequim 2008, Lula visitou os atletas brasileiros na Vila Olímpica, participou de cerimônia de condecoração do presidente da Organização Desportiva Pan-Americana, Mario Vázquez Raña, com a Ordem do Rio Branco; esteve com membros do Comitê Olímpico Internacional (COI), no coquetel na *Casa Brasil*⁴⁰⁷; e reuniu-se com o presidente do COI, Jacques Rogge. Em todas as ocasiões, a estratégia da diplomacia pública foi dar máxima visibilidade às atividades do presidente Lula. Em coordenação com a área de comunicação do comitê de campanha, a Secom procurou potencializar as oportunidades, fazendo o ajuste fino do teor dos discursos, notas à imprensa e pontos de conversação. Buscava-se obter na imprensa internacional a máxima exposição dos eventos ligados à campanha pelos Jogos.

Ao começar a fase final da campanha, com a entrega do dossiê de candidatura, em fevereiro de 2009, a participação do presidente Lula passou a ser assídua. Por ocasião da sua visita a Londres, para a reunião do G20, em abril, ele esteve nas obras do Parque Olímpico de Londres, onde concedeu entrevista coletiva à imprensa internacional e algumas exclusivas a veículos esportivos selecionados. Participou, com diversos representantes de seu governo, da apresentação da candidatura brasileira e de eventos que marcaram a visita da Comissão de avaliação do COI ao Rio, no final de abril. Em visita a Genebra, para a 98ª Conferência da OIT, em 14 de junho, gravou mensagem para a apresentação da

407 Espécie de QG da delegação brasileira durante os Jogos. Tradição iniciada pelo COB, em 1996, nos Jogos de Atlanta.

delegação brasileira na reunião do COI, que ocorria a portas fechadas na cidade vizinha de Lausanne. Finalmente, em outubro, liderou o esforço final de convencimento que antecedeu a votação em Copenhague⁴⁰⁸.

Entre abril e outubro de 2009, buscou-se traçar uma estratégia, de acordo com a agenda internacional do presidente da República, de maneira a valorizar seu contato com formadores de opinião. Foram organizadas seis entrevistas coletivas exclusivamente dedicadas à candidatura olímpica nas cidades de Londres, Rio de Janeiro, Paris, Genebra, Roma e Nova York. Em princípio, somente participavam dessas coletivas jornalistas especializados – os chamados correspondentes olímpicos –, escolhidos em parceria com a *Vero Communications*, empresa do ramo esportivo contratada pelo comitê de campanha Rio2016. Além disso, no dia 1o de outubro, véspera da apresentação final, organizou-se em Copenhague, no hotel escolhido para QG da campanha do Rio, coletiva do presidente para toda a mídia credenciada pelo COI⁴⁰⁹. A estratégia da Secom na escolha de veículos de imprensa para entrevistas do presidente Lula, nas 25 viagens internacionais⁴¹⁰ que realizou entre abril e outubro de 2009, visou a priorizar, sempre que possível, o tema dos Jogos Olímpicos. Nessas viagens, em exclusiva, coletivas formais ou nos quebra-queixos, o presidente encontrava-se sempre bem preparado pela assessoria da Secom, com dados e informações sobre a campanha pelo Rio 2016. No total, essa agenda envolveu cerca de 50 jornais, revistas, agências e sítios eletrônicos e nove emissoras de televisão⁴¹¹.

O prestígio pessoal do presidente Lula foi também fundamental no esforço de lobby realizado nos dois dias que antecederam a votação, quando, acompanhado pelo ministro do Esporte, Orlando Silva, pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, Sergio Cabral, e pelo prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, recebeu em audiências privadas, mais

408 Sampaio (2012), p. 97 e 98.

409 Idem, p. 98.

410 Brasil (2011b), p. 36 e 37.

411 Brasil (2010b), p. 195.

de 30 membros do COI. Segundo estimativa do comitê de campanha, o presidente Lula chegou ao dia da decisão tendo mantido contatos pessoais com mais da metade do colégio eleitoral.

Em certa medida, o discurso do presidente Lula, no dia 2 de outubro de 2009, no Bella Center, em Copenhague, sintetizou as expectativas da Secom desde que se iniciou o planejamento da divulgação do Brasil no exterior, em 2007. Cobrava do mundo a superação de preconceitos, a percepção das mudanças, o reconhecimento de um novo Brasil.

[...]. Digo com toda franqueza: chegou nossa hora. Chegou! Entre as dez maiores economias do mundo, o Brasil é o único país que não sediou os Jogos Olímpicos [...]. Entre os países que disputam hoje a indicação, somos os únicos que nunca tivemos essa honra. Para os outros, será apenas mais uma Olimpíada. Para nós, será uma oportunidade sem igual. Aumentará a autoestima dos brasileiros, consolidará conquistas recentes, estimulará novos avanços. [...] Essa candidatura não é só nossa. É também da América do Sul, um continente com quase 400 milhões de homens e mulheres e cerca de 180 milhões de jovens. Um continente que, como vimos, nunca sediou os Jogos Olímpicos. Está na hora de corrigir esse desequilíbrio. [...] O Brasil vive um excelente momento. Trabalhamos muito nas últimas décadas. Temos uma economia organizada e pujante, que enfrentou sem sobressaltos a crise que ainda assola tantas nações. [...] A superação de dificuldades é o que marca a história recente do Brasil e a trajetória de milhões de brasileiros. [...] Acabo de participar da Cúpula do G20, em Pittsburgh, na qual se desenhou, por consenso, um novo mapa econômico mundial. [...] Tenho orgulho, como brasileiro, de ter participado desse processo e de ver o Brasil como parte da solução. [...] O Rio está pronto. Os que nos derem esta chance não se arrependerão⁴¹².

No dia seguinte à vitória brasileira, a imprensa internacional dedicou ao Brasil mais atenção em um só dia do que provavelmente jamais se tenha visto. Com o sugestivo título “*No Olimpo*”⁴¹³, a Secom publicou compilação das páginas de jornais do mundo todo que

412 Brasil (2009a).

413 Brasil, (2010a).

traziam a vitória do Brasil estampada como destaque. De cerca de 250 jornais pesquisados em 50 países, mais de 230 destacaram a conquista brasileira em sua primeira página. A grande maioria, trazia como foto de capa, a comemoração no Rio ou em Copenhague. Segundo apuração da CDN/FH⁴¹⁴, apenas no dia 3 de outubro, foram publicados mais de 1.500 artigos sobre o tema na mídia internacional.

7.2.8. COP 15 e maturidade da Secom Internacional

Do ponto de vista da diplomacia pública, o excepcional ano de 2009 poderia ter acabado em outubro. No entanto, a imagem do Brasil ainda voltaria a se destacar durante a Conferência das Partes sobre a Convenção da Mudança do Clima (COP 15), realizada de 7 a 18 de dezembro, no mesmo Bella Center que testemunhou a conquista brasileira dos Jogos Rio 2016. Já completamente entrosada no ambiente da Secom, a equipe da CDN/FH ajudou a colocar em prática, na capital da Dinamarca, plano consistente de diplomacia pública. A Secom Internacional foi responsável pela organização de todas as ações de comunicação do governo federal, durante os 12 dias de evento, que somaram 55 entrevistas exclusivas de diversos porta-vozes com os veículos internacionais mais significativos para o tema, oito entrevistas coletivas e 19 comunicados à imprensa. O *hotsite* bilíngue (inglês/português), elaborado especialmente para o evento, recebeu mais de 42 mil visitas. No total, 750 matérias foram publicadas na mídia estrangeira. O plano de comunicação da COP 15 elaborado e implementado pela Secom Internacional recebeu dois prêmios internacionais: o “*Golden World Award for Excellence in PR*” na categoria “Relações com a Mídia”, da Associação Internacional de Relações Públicas (IPRA), e o de Campanha de comunicação do ano, concedido pelo “*Stevie International Business Award 2010*”⁴¹⁵.

414 Brasil (2010b), p. 196.

415 Idem p. 200.

O projeto de comunicação da COP 15 foi um marco no processo de amadurecimento da diplomacia pública da Secom, na medida em que a Secom Internacional pôde desenvolver ampla estratégia de comunicação para diversos atores, apesar de o presidente da República participar do evento. No governo Lula, foi uma das primeiras vezes em que a comunicação de governo logrou escapar da armadilha de vincular-se à diplomacia presidencial para divulgar, de maneira consistente e eficaz, os interesses do Brasil no exterior. Ao longo de 2010 e nos anos subsequentes, essa prática amadureceu e foi replicada com sucesso.

Em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), a Secom Internacional desenvolveu sua versão de diplomacia de intercâmbio para formadores de opinião, denominado Programa de Familiarização. Ainda em 2009, foi implementado o projeto piloto do programa, com a visita de familiarização do jornalista Thomas Friedman à Floresta Nacional do Tapajós, perto de Santarém, no Pará, às vésperas da COP 15⁴¹⁶. Como Friedman participaria da cobertura da COP 15, o objetivo da iniciativa foi fazê-lo conhecer as ações de manejo florestal ligado às comunidades da região e desenvolver e discutir o conceito de Redd⁴¹⁷. O programa foi um sucesso, do ponto de vista da diplomacia pública. A CDN/FH identificou 67 inserções na mídia internacional de artigos publicados por Friedman alusivos à sua passagem pela Amazônia. EUA, China, Índia, Israel e Austrália foram alguns dos países cujos públicos conheceram as opiniões de Friedman sobre o manejo sustentável brasileiro da Floresta Amazônica:

A boa notícia é que o Brasil colocou em prática todos os elementos de um sistema para compensar os habitantes das florestas pela sua

416 Brasil (2007-2009), 4/11/2009.

417 O conceito de Redd (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal) parte da ideia de incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal. Nasceu de uma parceria entre pesquisadores brasileiros e americanos, que originou uma proposta conhecida como "Redução Compensada de Emissões", apresentada durante a COP9, em Milão, Itália (2003).

preservação. O Brasil já reservou 43% da floresta amazônica para a conservação e para os povos indígenas. Outros 19% da Amazônia, no entanto, já foram desmatados por agricultores e pecuaristas. Então, a grande questão é o que vai acontecer com os outros 38%. Quanto mais fizermos o sistema brasileiro trabalhar, mais dos 38% serão preservados e menos reduções de carbono ao redor do mundo inteiro terão que ser produzidas. Mas é preciso dinheiro. Os moradores da reserva Tapajós já estão organizados em cooperativas que vendem pacotes de ecoturismo em trilhas da floresta tropical, móveis e outros produtos de madeira feitos a partir de extração seletiva de madeira sustentável e uma linha muito atraente de bolsas feitas de ‘couro ecológico’, também conhecido como, borracha da floresta tropical. Eles também recebem subsídios do governo⁴¹⁸.

Somente nos EUA, a coluna de Friedman foi publicada em: *The New York Times*, *Chicago Tribune*, *Miami Herald*, *Houston Chronicle* e *Seattle Times*, bem como na edição internacional do *Times*, o *International Herald Tribune*. A boa repercussão da iniciativa abriu caminho para sete outros programas de familiarização, até o final de 2010. Entre eles, destacaram-se: uma segunda viagem com grupo de sete jornalistas à Amazônia, em julho, que gerou 129 inserções na mídia global, a partir de 33 matérias originais; e a visita de grupo de nove jornalistas para acompanhar as eleições presidenciais no Brasil, em outubro, que produziu 76 inserções em veículos da imprensa mundial, a partir de 33 matérias originais⁴¹⁹.

Segundo a CDN, no período de 2009 a 2010, seja por meio da Secom Internacional, seja por meio da Secretaria de Imprensa, as ações da Secom contribuíram para que a imprensa internacional aprimorasse a qualidade da cobertura sobre o Brasil. O Índice de Qualidade e Exposição na Mídia (IQEM)⁴²⁰ desenvolvido pela CDN, que acompanhou diariamente a cobertura de 48 veículos de comunicação internacional, indicou que, de fevereiro de 2009 a dezembro de 2010, mais de 80% das notícias produzidas sobre o Brasil foram positivas. Como se pode

418 Friedman (2009).

419 Brasil (2010d), p. 116 a 123.

420 Idem, p. 174 a 186.

constatar no Anexo 1, sobre pesquisa de opinião, esse resultado se refletiu na percepção dos públicos estrangeiros sobre o Brasil.

7.2.9. Declaração de Teerã

Embora se tratasse de ano eleitoral, em 2010, o presidente da República praticamente não arrefeceu o ritmo de viagens ao exterior. Entre as quase 30 visitas ao estrangeiro no período, a que teve maior repercussão, tanto na mídia internacional como na brasileira, certamente foi a realizada ao Irã, em maio, para a assinatura da Declaração de Teerã. Na ocasião, Brasil e Turquia lograram convencer o Irã a comprometer-se sobre a redução de seu programa nuclear, em termos que, se imaginou, seriam aceitos pelos países que vinham negociando o tema (EUA, França, China, Reino Unido, Rússia e Alemanha) sem sucesso, após repetidas rodadas de sanções.

A iniciativa de Brasil e Turquia havia surgido como resultado de solicitação dos EUA para que os dois países, que gozavam da confiança e do respeito do Irã, intermediassem negociações para convencer o país persa a retirar de seu território parte significativa do estoque de urânio enriquecido que possuía. Com a Declaração de Teerã, de 17 de maio de 2010, Brasil e Turquia esperavam criar alguma distensão entre as potências mundiais e o Irã, que experimentavam escalada de atrito há mais de trinta anos, agravada desde 2009. Almejavam também tanto o reconhecimento de suas capacidades negociadoras como o da sua contribuição no âmbito da questão da segurança internacional. Na ocasião, o ministro Celso Amorim declarou: “[o] acordo não vai resolver todos os pontos que existem na questão nuclear. Mas é o passaporte para que possa haver negociações mais amplas que aumentem a confiança da comunidade internacional”⁴²¹.

Para a surpresa de Brasil e Turquia, contudo, a Declaração de Teerã foi rejeitada pela maioria da comunidade internacional e, no dia 9 de

421 Lampreia (2014), p. 100.

junho, nova rodada de sanções do CSNU foi imposta ao Irã. Não se sabe ao certo qual o desfecho que os EUA esperavam para a iniciativa turco-brasileira. Permanece a dúvida: ou a Casa Branca, de fato, aguardava uma solução, mas sucumbiu a grupos de pressão, ou apostava no fracasso das negociações para justificar mais uma rodada de sanções. No Brasil, o episódio foi considerado, pela opinião pública, um dos mais polêmicos no âmbito da política externa brasileira, durante a gestão do presidente Lula. O ex-ministro Franklin Martins estima que o episódio da Declaração de Teerã constituiu “um momento interessantíssimo da diplomacia brasileira, porque conseguiu resultados que desmistificam o discurso dominante no mundo, de que o Irã queria produzir a bomba, e joga papel muito positivo na criação de condições de paz”.

Por sua vez, o ex-ministro Luiz Felipe Lampreia, em *Aposta em Teerã*, livro que acaba de lançar sobre o tema, é taxativo:

A tentativa de mostrar a força do Brasil baseou-se [...] em uma avaliação equivocada, ainda que com motivação genuína. Não tínhamos [...] o ‘excedente de poder’ para realizar uma tarefa de tal impacto internacional. As potências ocidentais [...] nunca delegariam a países emergentes a tarefa de negociar problema tão grave [...]. Por sua vez, a confiança que Turquia e Brasil gozavam junto aos dirigentes iranianos nunca bastaria para obter as concessões do alcance que as seis grandes potências conseguiram em Genebra, menos ainda para oferecer ao Irã a moeda de troca da suspensão, ainda que parcial, das sanções⁴²².

Embora fuja ao escopo deste trabalho especular sobre a substância da Declaração de Teerã e suas consequências, cabe comentar o impacto sobre a imagem do país e o desafio da comunicação do governo, na disputa da opinião pública internacional. Como lembrou o ex-ministro Celso Amorim⁴²³, todos os esforços de comunicação foram realizados no sentido de esclarecer a posição brasileira no episódio, por meio de entrevistas exclusivas, em *off* ou mesmo em *background*, durante todo

422 Lampreia (2014), p. 134.

423 Entrevista com o ministro Celso Amorim, em 2/12/2014.

o processo de negociação, respeitando sempre a delicadeza do tema⁴²⁴. Trata-se, no entanto, de assunto controverso e polêmico, no qual o peso da diplomacia pública estadunidense se fez sentir por meio de um sem número de matérias e notícias divulgadas pelas agências internacionais, que reforçavam a posição dos EUA e do Conselho de Segurança. Além disso, o resultado da votação das sanções no Conselho de Segurança, após a divulgação da Declaração de Teerã, quando o Brasil e Turquia foram os únicos contrários à proposta, teve impacto considerável na imprensa e, conseqüentemente, na opinião pública⁴²⁵. Por mais que não se possa realmente avaliar a Declaração, que jamais foi tornada efetiva, perdura sobre a imagem do Brasil associada ao episódio questionamento legítimo sobre a eficácia do *soft power* em negociações em que estão em jogo doses muito grandes de *hard power*.

7.2.10. Diplomacia digital

Desde o surgimento da informática como ferramenta de trabalho no governo federal, a comunicação digital vinculou-se subsidiariamente às áreas de tecnologia da informação, o que dificultou o desenvolvimento de políticas específicas para o segmento. Essa lógica passou a ser questionada, na medida em que os meios de comunicação digital tornaram-se parte estratégica da interface entre o governo e a sociedade.

Na Secretaria de Imprensa da Presidência da República, a criação de um sítio da internet para comunicação com os jornalistas ocorreu em setembro de 2003⁴²⁶, por iniciativa de Ricardo Kotscho, segundo comentário de Fábio Kerche, que o sucedeu como secretário de Imprensa:

424 Após inúmeras declarações do Departamento de Estado, que desfaziam da iniciativa de Brasil e Turquia, com informações em *on* e *off*, trechos da carta que o presidente Obama havia enviado ao presidente Lula, com a sugestão da intermediação, foram vazados à imprensa internacional. Em seguida, a íntegra da carta foi publicada na imprensa brasileira.

425 A resolução 1929 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que estabelecia novas e mais pesadas sanções ao Irã, foi aprovada com 12 votos a favor, uma abstenção (Líbano) e dois votos contra (Brasil e Turquia).

426 Brasil (2010b) p. 196.

Quando chegamos, fizemos coisas que parecem pequenas, mas que são muito importantes. [...] Primeiro foi o *site*, que não existia. De atendimento aos jornalistas. Se você procurar os discursos do presidente Lula desde a posse até hoje, todos estão transcritos. Além disso, há fotos e informações básicas sobre a agenda do presidente. Todas as agendas estão ali, [...] o site dá agilidade ao jornalista, uma ferramenta muito importante⁴²⁷.

De fato, o <www.info.planalto.gov.br> concorreu para mudar o perfil da cobertura da agenda presidencial e do governo, pois ampliou o alcance de informações antes praticamente restritas aos veículos da mídia que possuíam estrutura para manter equipes exclusivas instaladas no Comitê de Imprensa do Palácio do Planalto. Em outubro de 2010, o site alcançara a marca de cinco milhões de acessos, com cerca de 32 milhões de páginas visitadas, desde a sua criação.

Duas das mais significativas inovações associadas ao sítio na internet foram o serviço de transcrição e divulgação da versão digital dos discursos do presidente da República, a partir de 2003, e a publicação do áudio das entrevistas e discursos presidenciais, bem como dos *briefings* do porta-voz, a partir de 2007. Entre 2003 e 2010, cerca de 2.500 discursos e 970 entrevistas do presidente da República, além de 260 *briefings* do porta-voz oficial, foram transcritos e publicados no sítio eletrônico da Secretaria de Imprensa. A divulgação do áudio dos discursos trouxe dinamismo e eficácia notáveis. Por um lado, democratizou de vez o acesso à fala do presidente da República. Em qualquer lugar do Brasil ou do exterior, passou-se a ter acesso à informação oficial, sem intermediários – às vezes poucos minutos após o pronunciamento ao vivo. Embora não houvesse tradução – óbice considerável em comunicação – os números mostram que a mídia internacional também se beneficiou do recurso. Por outro lado, a agilidade da publicação quase imediata das declarações presidenciais concorreu para se evitar polêmicas desnecessárias, por meio da confrontação do que foi publicado com o que foi dito, o que evita

427 Singer et al. (2010), p. 481.

a disseminação de interpretações equivocadas e edições distorcidas. No tempo das notícias *online*, a disputa pela prevalência da versão tem que ser cerrada.

O grande atrativo do novo sítio, no entanto, foi a publicação de fotografias alusivas ao presidente Lula e aos eventos de que ele participava. Entre 2003 e 2010, foram publicadas, no “info.planalto”, 34 mil fotografias de eventos, solenidades, viagens e audiências do presidente Lula. Mais de 3,4 milhões de cópias foram baixadas gratuitamente pelos mais diversos meios de comunicação, do Brasil e do mundo. A pedido, foram enviadas mais de 170 mil fotos do registro de encontros do presidente Lula com o público em geral. O Departamento de Fotografia da Secretaria de Imprensa produziu e organizou um acervo de mais de 5,6 milhões de imagens relacionadas às atividades do presidente e aos eventos da Presidência⁴²⁸. Trata-se de uma impressionante documentação de imagens da agenda oficial, com inequívoca importância para a construção da história da Presidência da República.

A área de fotografias do “info.planalto” constitui-se em sucesso imediato. Por um lado, democratizou o acesso à informação visual, ao oferecer sem custo fotografias que jornais do interior, agências de notícias segmentadas ou veículos da internet normalmente só obteriam se compradas de agências especializadas. Por outro lado, em função dessa demanda, a área de fotografia facultou acesso à imprensa e ao público em geral ao resto do sítio eletrônico. Mais que tudo, o cuidadoso trabalho em torno da figura do presidente Lula, desenvolvido pela Secretaria de Imprensa, redefiniu a cobertura de imagem das atividades presidenciais, impondo-lhe qualidade e profissionalismo inéditos. Em um país onde se fala língua pouco conhecida internacionalmente, a definição de critérios cuidadosos para a exposição da imagem do presidente trouxe à diplomacia pública brasileira aliado inestimável.

428 Brasil (2010b) p. 196 e 197.

Como observou Jan Melissen, “fotografias falam mais alto que palavras e o fazem instantaneamente e com um efeito duradouro”⁴²⁹.

A diplomacia pública digital da Presidência alcançou nova dimensão com a criação do *blog do Planalto*, em agosto de 2008. O surgimento das novas mídias como ferramenta de diálogo com os públicos, levou ao desenvolvimento do blog, com o intuito de dinamizar a cobertura multimídia das atividades do governo e, em particular, daquelas mais próximas da Presidência da República. Objetivou-se trazer às notícias um viés mais leve, que facilite a interação com públicos jovens e a disputa de versões no cotidiano das coberturas. Até o final de 2010, o blog do Planalto teve mais de 1,4 milhão de páginas acessadas por cerca de 820 mil visitantes (média de 55 mil visitas por mês) de 148 países e 408 cidades brasileiras. Até o final do governo Lula, foram publicados mais de 3.100 postagens de textos e cerca de 1.400 vídeos, 1.000 fotos, 1.000 arquivos de áudio e 50 infográficos⁴³⁰.

Em associação com o blog do Planalto e o sítio digital da Secretaria de Imprensa, criaram-se perfis no Twitter, por meio dos quais se alcança parcela da opinião pública expressiva, que recebe e fornece informações de maneira quase frenética, por meio de *smartphones*, em geral. No final da gestão Lula, o “@imprensaPR” (<www.twitter.com/imprensapr>) tinha cerca de cinco mil seguidores e o “@BlogPlanalto” (<www.twitter.com/blogplanalto>), cerca de 15 mil⁴³¹. Foram também criados o canal da Presidência da República no YouTube (2009), que, ao final de 2010, tinha disponível cerca de 1000 vídeos, vistos mais de 1,2 milhão de vezes, e o perfil no Flickr (2010), comunidade virtual de compartilhamento de fotografias digitais que ao final do governo contava com cerca de 900 fotografias, visualizadas 160 mil vezes pelos internautas.

429 Melissen (2005c), p. 7.

430 Brasil (2010b), p. 197.

431 A título de ilustração, em novembro de 2014, o @imprensaPR contava com 160 mil seguidores e o @BlogPlanalto, com 270 mil.

Em 2014, o Brasil tornou-se o quarto maior mercado de *smartphones* do mundo, atrás de China, Índia e EUA. Possui o terceiro maior número de seguidores do *Facebook*, atrás de EUA e Índia, além de ser o mercado que mais cresce para essa plataforma de mídia social no mundo. Finalmente, o *Twitter* tem no Brasil o seu quinto mercado mais expressivo no mundo. Em tal cenário, a aposta na comunicação por meio das novas mídias é quase natural e o governo Lula estabeleceu as bases para uma diplomacia pública digital sólida.

7.3. A diplomacia pública no Itamaraty

7.3.1. Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG)

No decorrer do governo Lula, a Assessoria de Imprensa do Gabinete manteve suas atividades concentradas na área de *advocacy*. Além da relação cotidiana com a imprensa – nacional e estrangeira – que cobre temas de política externa, a AIG coordenava as entrevistas e *briefings* do ministro de estado e de outros chefes da Casa. Elaborava e divulgava notas à imprensa e acompanhava a cobertura de imprensa do ministro de Estado em suas viagens. Era, igualmente, atribuição da AIG coordenar com a Secom a cobertura de imprensa do presidente da República em suas viagens internacionais, com o objetivo de sincronizar e potencializar as agendas de imprensa da Presidência e do Itamaraty.

Tradicionalmente, a AIG produzia série de *clippings* de notícias sobre política externa e outros temas de interesse do Ministério, baseados na imprensa nacional e internacional, entre os quais se destacam: prévia de notícias nacionais e internacionais (produzido diariamente, para o ministro de estado e seu gabinete); *clippings* diários da mídia nacional e internacional (enviado por *e-mail*, pela manhã, a cadastrados do Ministério e disponibilizado na Intratec para consulta); *clipping* diário de rádio e televisão (enviado por *e-mail* ao final da manhã para cadastrados do Ministério); *clippings* do noticiário *online* (enviados duas vezes ao dia, por *e-mail*, a cadastrados

do Ministério); *clippings* semanais de revistas nacionais e internacionais (enviados por *e-mail* a cadastrados do Ministério); *clippings* semanais temáticos (cultural, tecnológico, meio ambiente, enviados por *e-mail* a cadastrados do Ministério). Ademais, para consumo da Chefia da Casa, a AIG produzia *clipping* de postagens realizados por perfis do Twitter considerados estratégicos para o Itamaraty e o “*breaking news*”, enviado ao Gabinete ao longo do dia.

Esses *clippings* constituíam ferramenta fundamental ao exercício da diplomacia pública, tanto na SERE como nos Postos. Embora, nos dias de hoje, o acesso à notícia esteja facilitado pelos meios de comunicação *online*, o trabalho de busca e seleção que a equipe da AIG realizava é essencial para a agilidade e o melhor desempenho das funções de *advocacy* cotidianas, tanto na SERE como nos Postos.

Uma vez mais, vale lembrar o “paradoxo da abundância” de Nye e Keohane⁴³², já citados no capítulo um, para quem, no século XXI, o bem escasso é a atenção e não a informação que abunda. E os que forem capazes de distinguir sinais valiosos de ruídos sem consequência terão o poder. Nesse contexto, os dois autores ressaltam: “Editores, ‘filtradores’ (*filters*), intérpretes e ‘fornecedores de dicas’ (*cue-givers*) serão mais demandados – o que constitui fonte de poder”. Nesse contexto, vale considerar a possibilidade de se adicionar a esse *clipping* uma análise das notícias “clipadas”, com vistas a atrair a atenção para temas e visões relevantes: uma avaliação de temas e de posicionamentos a eles associados.

Como era de se esperar, no entanto, com o passar do tempo, a atividade mais promissora da AIG passou a ser a gestão da diplomacia digital do Itamaraty. Esse trabalho iniciou-se em 1995, com a criação do sítio do Ministério na internet⁴³³. Essa plataforma inicial foi substituída por outra em conformação com as diretrizes do governo federal⁴³⁴ sobre

432 Keohane e Nye (1998).

433 Nakata (2013), p. 14.

434 Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

o tema, no final de 2014. Em junho de 2009, a AIG criou canal no *YouTube* e perfil do Itamaraty no *Twitter*. A relevância dessas iniciativas é inequívoca e a sua receptividade foi muito positiva. Ao final de 2014, o canal do MRE no *YouTube* já contava com cerca de 7.000 inscritos e mais de um milhão de visualizações. Por se tratar de um canal de órgão governamental, em que os vídeos à disposição dos internautas consistem em palestras, discursos, entrevistas e debates sobre política externa, tema algo árido para a maioria da população, são alvissareiras as possibilidades futuras do uso da plataforma como ferramenta dinâmica da diplomacia digital.

Na mesma linha, o *Twitter* do Ministério contava, ao final de 2014, com mais de 100 mil seguidores, quando foi lançada sua versão em inglês. Ainda no segundo semestre de 2014, o ministro Luiz Alberto Figueiredo estreou um perfil institucional no *Twitter*. Como se viu no capítulo sobre Canadá e Noruega e se comenta no que traz as lições do exemplo canadense, é no uso eficaz das mídias sociais que reside um dos maiores desafios da diplomacia pública nos próximos anos.

7.3.2. Departamento Cultural

Em sua tese de CAE, Edgard Telles Ribeiro⁴³⁵ observa que, em 1946, a avaliação da difusão cultural brasileira era extremamente positiva, concentrando-se nas atividades realizadas pelo Itamaraty no exterior. Ênfase particular era dada à divulgação da língua portuguesa, ao intercâmbio de estudantes e aos acordos bilaterais sobre temas educacionais. Mais à frente, Ribeiro argumenta sobre o período em que escreveu sua tese:

Decorridos quarenta anos, é certo que os acordos e as atividades se multiplicaram, contribuindo para a permanente atualização dos valores brasileiros no exterior. Seria difícil, no entanto, deduzir que esse aumento tenha gerado, em termos comparativos, resultados

435 Ribeiro (1987), p. 57.

proporcionalmente iguais ou superiores aos que o Brasil então obtinha. Não que o Itamaraty tenha reduzido seu apoio à difusão cultural brasileira no exterior. Ao contrário. Mas esse apoio terá ficado aquém do papel de crescente importância que o país passou a desempenhar no cenário regional e internacional. O desafio das prioridades que foram aos poucos emergindo trouxe para o âmbito do Ministério toda uma série de atribuições (de formulação de política econômica e comercial, por exemplo) que até então não integravam seu acervo de responsabilidades. A máquina administrativa, por outro lado, cresceu, sofisticou-se e inevitavelmente passou a consumir mais recursos, humanos e financeiros. Nesse contexto é, portanto, provável que um estudo comparativo entre o Ministério de hoje e o de quarenta anos atrás revelasse o modesto crescimento comparativo da área cultural⁴³⁶.

Mutatis Mutandis, essas palavras poderiam ser reproduzidas nos anos do governo Lula, quando a diplomacia cultural não chegou a experimentar impulso diferenciado, no contexto do desenvolvimento da diplomacia pública da época. Questionado sobre as razões por que a difusão cultural não havia sido contemplada no plano de divulgação do Brasil no exterior, em 2007, o então ministro Franklin Martins foi categórico:

Historicamente, inúmeras iniciativas [de divulgação cultural] haviam sido feitas, com base numa cultura muito rica que é a nossa, sem maiores resultados sobre a imagem do Brasil no exterior. Decidimos adotar uma política que desse visibilidade aos avanços econômicos, políticos e sobretudo sociais que os brasileiros experimentavam. O País havia mudado de patamar e ninguém sabia. Nós decidimos investir numa comunicação internacional baseada nas relações com a imprensa, e não com a publicidade, dirigindo nossos esforços para os formadores de opinião em diferentes países⁴³⁷.

Por sua vez, João Luiz Silva Ferreira (Juca Ferreira), que esteve na Chefia do Ministério da Cultura por todo o governo Lula, primeiro

436 *Idem*, p. 58.

437 Entrevista com o Franklin Martins, em 3/12/2014.

como secretário-executivo e, de 2008 a 2010, como ministro, propõe um caminho:

A cultura pode ser um grande ativo para a diplomacia brasileira – infinitamente maior do que é. Acho que o Itamaraty tem que pensar numa ação em escala, que de fato dê conta de dar visibilidade à cultura brasileira em suas diversas dimensões. Sinto que o trabalho do Itamaraty é muito atomizado por Embaixada [...]. É preciso dar [à difusão cultural] uma escala maior que o planejamento por Embaixada. O Itamaraty tem que entrar com grandes ações⁴³⁸.

Não obstante as dificuldades, durante governo Lula, a divulgação cultural no Itamaraty procurou corresponder aos desafios do período, com um orçamento que sofreu sucessivos ajustes positivos – mesmo dentro do cômputo geral do Ministério. Nesse contexto, no Departamento Cultural, a Coordenação de Divulgação (Divulg) era a responsável pela difusão de informações sobre a cultura, os valores e outros aspectos da realidade brasileira no exterior. Além disso, divulga no Brasil aspectos das políticas públicas de outros países que contribuam para o enriquecimento da discussão e da formulação de políticas nacionais. Por meio do Programa de Divulgação da Realidade Brasileira (PDRB), planejado e executado em coordenação com a rede de Postos em todo o mundo, a Divulg promovia exposições, palestras, concertos e programas de rádio, com o objetivo de levar aos diversos públicos-alvo visões diversificadas do Brasil. A Divulg coordenava também o Programa Formadores de Opinião (PFO), por meio do qual jornalistas e outros líderes formadores de opinião estrangeiros são convidados a visitar o Brasil, para conhecer projetos de interesse nacional em setores como cultura, ciência e tecnologia e infraestrutura. Herdeiro dos primeiros programas do gênero implementados no decênio de 1990, seu objetivo é oferecer meios para a construção de uma imagem positiva do Brasil mais precisa e despida de estereótipos.

438 Entrevista com o Juca Ferreira, em 10/12/2014.

Nos anos do governo Lula, destacaram-se na programação da Divulg exposições de arte como a AMRIK – presença árabe na América do Sul, cujo objetivo foi a promoção dos laços históricos e culturais entre o mundo árabe e a América do Sul. Composta por 150 fotografias de 23 artistas sul-americanos, entre os quais 8 brasileiros, a exposição, foi inaugurada em maio de 2005, por ocasião da primeira Cúpula da América do Sul e Países Árabes (ASPA). Até 2009, passou por mais de 13 países e, em 2010, instalou-se definitivamente no Instituto de Estudos Hispano-Lusófonos, em Rabat, no Marrocos. As fotografias apresentam “um mosaico de evidências emblemáticas do encontro das civilizações árabe e sul-americana, que ajudou a moldar a identidade sul-americana e hoje propicia as bases para aprofundar as relações entre as duas regiões”⁴³⁹. Como ação de diplomacia pública, a exposição inseriu-se no contexto de políticas de aproximação Sul-Sul priorizadas no governo Lula e sintetizadas nas Cúpulas da ASPA. Na mesma linha, durante aqueles anos, a Divulg organizou, entre outras, exposições itinerantes sobre a obra de Oscar Niemeyer e uma coletiva de cartunistas sul-americanos⁴⁴⁰.

Tradicionalmente, algumas publicações têm integrado o naípe de divulgação do Departamento Cultural. Entre elas, destacam-se os *Textos sobre Brasil*⁴⁴¹, em português, francês e inglês, que elaboram sobre a conjuntura social, política e econômica brasileira. Ademais, a *Mundo Afora* visa ao “fomento do debate no Brasil sobre questões de relevo para o desenvolvimento nacional a partir da experiência em outros países”⁴⁴². Além da distribuição gratuita das versões em papel, no Brasil e na rede de Postos, essas publicações estão disponíveis no sítio eletrônico do Departamento Cultural do Itamaraty na internet (dc.itamaraty.gov.br).

Sob a responsabilidade da Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP), a Rede Brasil Cultural é iniciativa das mais

439 Brasil (2005b).

440 Brasil (2014c).

441 Disponível em: <dc.itamaraty.gov.br/publicações>. Acesso em: 4 dez. 2014.

442 Brasil (2013a), prefácio.

fundamentais da diplomacia pública desenvolvida pelo Itamaraty na promoção da língua portuguesa no exterior. Presente em mais de quarenta países em todos os continentes, nos anos do governo Lula era formada por 24 Centros Culturais, cinco Núcleos de Estudo e cerca de quarenta Leitorados.

Os Centros Culturais são extensões das embaixadas. Oferecem cursos de língua portuguesa, bem como atividades relacionadas à cultura brasileira. Os primeiros centros resultaram de missões culturais enviadas pelo Itamaraty, nos anos de 1940, a embaixadas na América do Sul. As atividades dos Centros Culturais concentram-se no ensino da língua portuguesa, em sua vertente brasileira. Além de cursos regulares de idioma, os Centros Culturais oferecem módulos preparatórios para o CELPE-Bras, exame de proficiência em língua portuguesa⁴⁴³. Os Núcleos de Estudos Brasileiros também estão vinculados a embaixadas do Brasil no exterior. Dedicam-se ao ensino da língua e à promoção da cultura brasileira, mas têm estruturas menores que os Centros Culturais. Por sua vez, os Leitores Brasileiros são professores universitários selecionados por concurso público promovido pela CAPES para atuar em universidades estrangeiras. Durante seu período no exterior, ministram aulas da vertente brasileira da língua portuguesa, bem como trabalham temas relacionados às manifestações culturais do Brasil.

Com apoio da Rede Brasil Cultural, aplica-se internacionalmente o CELPE-Bras, exame de proficiência em português do Brasil. Diversos Centros Culturais aplicam o exame no exterior⁴⁴⁴. Ainda no âmbito da utilização da educação como ferramenta de diplomacia pública, a Divisão de Temas Educacionais é responsável, entre outros, pelo Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), em parceria com o Ministério da Educação (MEC), e pelo Programa de Estudantes-

443 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=698&Itemid=215&lang=pt-br>. Acesso em: 4 dez. 2014.

444 Idem.

-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), em coordenação com o MEC e o Ministério de Ciência e Tecnologia.

O Programa de Difusão Cultural (PDC)⁴⁴⁵ é outra importante iniciativa tática do DC, executada com periodicidade anual pela rede de Postos, sob a coordenação da Divisão de Operações de Difusão Cultural (DODC). Os Postos avaliam quais manifestações culturais podem promover o *soft power* brasileiro no país em que estão sediados e submetem proposta de programação cultural à avaliação da DODC. As propostas são analisadas de acordo com critérios pré-determinados, tais como disponibilidade orçamentária, excelência artística, inovação, diversidade de manifestações culturais, interesse local, potencial formador de mercado, repercussão na imprensa e fortalecimento das relações culturais bilaterais e da coesão da comunidade brasileira residente naquele país. A execução de cada projeto é avaliada com base nos relatórios elaborados pelo Posto responsável e pelos artistas envolvidos e com base na repercussão nas imprensas local e brasileira.

Por sua flexibilidade multidimensional, o PDC constitui ferramenta particularmente eficaz na divulgação da imagem do Brasil no exterior. O programa permite táticas que vão do monólogo ao diálogo e à colaboração, natural e objetivamente. Por exemplo, um concerto de música clássica ou popular – que caberia definir como monólogo – pode estar associado a apresentação em parceria com músicos locais, que resgate influências comuns, valorize semelhanças ou promova ambições complementares – um exemplo de diálogo por meio das artes. Finalmente, se os músicos, quando de sua passagem pelo país-alvo, previrem em sua programação sessões de intercâmbio ou oficinas artísticas, elevarão a experiência a um nível de colaboração que imprime marcas profundas nos públicos-alvo e concorre para reposicionar positivamente a imagem do Brasil. Essa lógica se aplica em praticamente todas as manifestações artísticas que podem ser objeto do PDC.

445 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=698&Itemid=215&lang=pt-br>. Acesso em: 4 dez. 2014.

Em dezembro de 2006, foi criada a Divisão de Promoção do Audiovisual (DAV), com o objetivo de “dar maior relevância às políticas de divulgação do audiovisual, promover e apoiar a presença do cinema nacional, da produção independente para TV e da publicidade brasileira no exterior”⁴⁴⁶. Em articulação com outros órgãos públicos dedicados ao tema, como a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAV) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a DAV busca colaborar para a consolidação da indústria audiovisual brasileira tanto no âmbito nacional como no âmbito externo.

Do ponto de vista da diplomacia pública, a DAV desempenha papel estratégico, na medida em que procura institucionalizar suporte a um difusor poderoso da cultura brasileira – o cinema. Sua atuação ocorre por meio do apoio à organização de mostras, festivais e exposições de produtos audiovisuais brasileiros em circuitos comerciais e alternativos, bem como das instalações dos Centros de Estudos Brasileiros, Institutos Culturais e Postos no exterior. A DAV também apoia a participação de diretores, atores, produtores e outros profissionais do setor audiovisual brasileiro, em festivais, mostras e outros eventos no exterior.

7.4. TV Brasil e difusão internacional

7.4.1. Televisão pública no Brasil

Quando o presidente Lula decidiu mudar a estrutura de comunicação do governo brasileiro, uma das áreas que demandou atenção especial foi a da teledifusão. Desde as primeiras conversas que teve com Franklin Martins sobre o que se pretendia fazer na nova Secom, o presidente deixou claro que gostaria de criar uma emissora de televisão pública, inspirada nos exemplos da BBC britânica, da PBS estadunidense e de outras iniciativas do gênero⁴⁴⁷.

446 Disponível em: <dc.itamaraty.gov.br/dav>. Acesso em: 10 out. 2014.

447 Entrevista com Franklin Martins, em 3/12/2014.

O Fórum Nacional da TV Pública, realizado entre 2006 e 2007, e a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)⁴⁴⁸ trouxeram o tema para o debate público e ajudaram a fomentar na sociedade e na academia discussões sobre a criação de um veículo público de difusão por rádio, televisão e internet. As discussões eram particularmente significativas porque o processo de criação da televisão pública brasileira ocorria 60 anos depois da implantação das primeiras emissoras de televisão privadas no país. Como ressaltou o então ministro da Cultura, Gilberto Gil, por ocasião do estabelecimento do Fórum Nacional da TV Pública:

No Brasil, [...] vivemos uma inversão do que ocorreu em muitos países desenvolvidos, onde o público antecedeu o privado, ou foi simultâneo a ele, países onde a cidadania antecedeu o consumo de massas, e onde se afirmou com mais facilidade o lugar da TV pública. Aqui, primeiro surgiu a televisão privada e depois o Estado veio exercer o papel tradicional na organização do espectro limitado e na organização dos canais públicos⁴⁴⁹.

No dia 2 de dezembro de 2007, iniciaram-se as transmissões da TV Brasil, baseadas numa grade de programação ao vivo de 12 horas, a partir dos estúdios da TVE no Rio de Janeiro⁴⁵⁰. Desde então, apesar das previsíveis dificuldades, a primeira TV pública do país cresce e diversifica-se. Hoje, pode ser sintonizada por meio de canais analógicos gerados de Brasília, São Paulo e São Luís. Há canais digitais que espelham esses três mencionados e são também gerados de Belo Horizonte e de Porto Alegre. Além disso, geradoras próprias em Cuiabá, Recife, Natal, João Pessoa e Boa Vista são operadas por universidades federais, por meio de convênios. Um número considerável de emissoras forma a Rede Pública de televisão⁴⁵¹. O sinal da TV Brasil também pode ser recebido

448 A Medida Provisória 398, assinada pelo presidente Lula e enviada ao Congresso Nacional em 10/10/2007, criou a EBC. O Decreto 6246, de 24/10/2010, fixou o estatuto da EBC. A Medida Provisória 398 deu origem à Lei 11.652/2008, que, sancionada em 7/4/2008 pelo presidente Lula, finalmente criou a EBC.

449 Brasil (2006b).

450 EBC (2011), p. 53.

451 EBC (2011), p. 57.

pelos usuários de antenas parabólicas. Finalmente, todas as operadoras de televisão por assinatura distribuem a programação da TV pública e o sítio <www.tvbrasil.ebc.com.br> possibilita assistir à programação digital da emissora. O recurso ao sítio da internet é particularmente utilizado pelos que falam português e vivem em países em que a TV Brasil Internacional ainda não chegou.

Em palestra na Secretaria de Assuntos Estratégicos, o então ministro Franklin Martins sintetizou parte importante do debate:

A TV pública não vai disputar a audiência com a TV comercial, fazendo a mesma coisa; a sua programação vai ser diferente, vai tratar o telespectador como cidadão, com consciência crítica, e não como consumidor. [...]. Um exemplo: não existe programa na televisão comercial infantil para quem tem menos de quatro anos, porque a criança nessa faixa etária não é consumidora e não pressiona o pai e a mãe para comprar alguma coisa⁴⁵².

7.4.2. Difusão internacional

A maioria das televisões públicas ao redor do mundo conta com um canal de difusão internacional, cujo principal objetivo é a divulgação do país no exterior – seus valores e cultura. Trata-se de ferramenta pertinente de diplomacia pública, mas também tem a função de promover a identidade nacional em um país como o Brasil, que conta com número considerável de nacionais expatriados, os quais já possuem descendentes nascidos no exterior.

Em 2008, por ocasião da primeira edição da Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior, organizada pelo Itamaraty, surgiu demanda por um canal de TV pública, que oferecesse conteúdos sobre o Brasil, especialmente para as crianças nascidas no exterior⁴⁵³. Em 2009, a EBC foi convidada a participar da segunda edição da Conferência das

452 Martins (2010), p. 38.

453 EBC (2011), p. 115.

Comunidades Brasileiras no Exterior, e representantes de algumas das principais diásporas brasileiras, como Japão, EUA, Portugal e Espanha, formalizaram a solicitação de uma televisão que atendesse aos brasileiros no exterior, o que ajudou a precipitar iniciativas nesse sentido.

Em 24 de maio de 2010, foi lançada no Itamaraty a TV Brasil Internacional, em solenidade que contou com a presença do presidente da República e de representantes de quase todas as Missões diplomáticas africanas no Brasil. Transmitida em língua portuguesa, a TV Brasil Internacional oferece ao telespectador programação diferenciada e complementar, ao privilegiar conteúdos nacionais em suas diferentes faixas: infantil, jornalismo, documentários, debates, programas culturais e relacionados ao exercício da cidadania. Em seu discurso, a então diretora-presidente da EBC, Teresa Cruvinel, ressaltou:

Tal como o canal internacional das TVs públicas de outros países, este será um canal da nacionalidade brasileira, um instrumento de divulgação do nosso país, de nosso povo e nossa cultura, nossa riqueza e diversidade. [...]. Não poderia o Brasil, nessa hora de sua maior emergência no cenário mundial, prescindir deste canal público de difusão, sem prejuízo da ação de emissoras privadas que também emitem para o exterior. [...] E escolhemos a África como nosso primeiro território porque entendemos [...] que temos dívida enorme para com este continente que tanto contribuiu para nossa formação como povo e como civilização. É grande a carência africana por conteúdos audiovisuais de cunho educativo e cultural, especialmente nos países de língua portuguesa, que estão entre os 49 que começam a receber nosso sinal. [...]. Outra razão que nos levou a acelerar a criação deste canal foi a crescente emigração de brasileiros. Hoje eles são mais de três milhões em diferentes países e continentes[...].

A grade de programação da TV Brasil Internacional é composta por títulos da própria TV Brasil, de emissoras regionais associadas e de produtores independentes brasileiros com conteúdos exclusivos,

como o programa *Brasileiros no Mundo*⁴⁵⁴, o *Conexão Brasil* e o *Fique Ligado*. A TV Brasil Internacional iniciou suas transmissões em 49 países africanos, cobertos pela operadora *Multichoice*. No entanto, menos de ano e meio após seu lançamento, já estava presente em 69 países em quatro continentes⁴⁵⁵, com destaque para EUA, Japão e Portugal.

Além disso, a TV Brasil Internacional encaixou-se em uma estratégia do governo brasileiro de aproximação com a África, com ênfase nos países de língua portuguesa. Como ressaltou o presidente Lula em seu discurso, por ocasião do lançamento do canal internacional:

[...]. Vejam que engraçado: por coincidência, começamos pela África. E quando os africanos assistirem à parte da programação da TV Brasil Internacional, eles vão pensar que é a TV africana, tal é a similaridade de comportamento, o jeito alegre, o resultado da miscigenação que é o povo brasileiro, não vai ter muita diferença. Inclusive, [...] não apenas os de língua portuguesa, mas outros, vão perceber que têm muitas palavras que nos identificam há muitos séculos. [...]. Essa TV pública, ela pretende ser a cara do Brasil no exterior. [...]. Nós queremos que fique lá fora a imagem do que nós somos, como somos e por que somos assim.

454 Programa de entrevista, produzido pela TV Brasil Internacional, que discute assuntos de interesse dos brasileiros que vivem no exterior.

455 A TV Brasil Internacional é distribuída no exterior pelas seguintes operadoras: África – canal 574 da *Multichoice*, Pacote *Premium Portuguese* ou canais a cabo associados a *Multichoice* em 49 países; EUA – canal 597 da *Dish Network*, em todo o país; Portugal – canal 94 da operadora Meo TV. Na América Latina, são diversas as operadoras a cabo que transmitem a TV Brasil Internacional.

Capítulo 8

Lições que interessam ao Brasil

Os exemplos trazidos dos EUA, da China, do Canadá e da Noruega discutidos neste trabalho dificilmente podem ser emulados, pois refletem condições políticas, econômicas e culturais particulares a cada país. Oferecem, no entanto, ilustrações para que se possam adaptar estratégias e táticas a outras realidades. Neste capítulo, buscaremos algumas lições que essas boas práticas e ideias podem trazer para o desenvolvimento da diplomacia pública no Brasil.

8.1. Lições do exemplo estadunidense: institucionalização e *accountability*

Embora circunscrito no tempo, o exemplo dos EUA é ilustrativo dos desafios que mesmo estruturas maduras de diplomacia pública enfrentam. Ademais, traz à baila dois temas de mais alta relevância para o futuro da diplomacia pública brasileira: institucionalização e *accountability*. Nesse contexto, a crítica que a DP dos EUA recebe de *think tanks* e órgãos de controle é significativa, porque mostra a importância de se legitimar estruturas e processos na busca da eficácia

e da eficiência⁴⁵⁶ na DP. Cabe comentar, portanto, algumas iniciativas que podem colaborar para trazer mais institucionalidade às estruturas de diplomacia pública do Itamaraty e concorrer para formatar uma comunicação mais *accountable* do governo com os públicos estrangeiros.

8.1.1. Plano de diplomacia pública integrada

Com o objetivo de contribuir para a institucionalização dos processos de diplomacia pública no âmbito do Itamaraty, a iniciativa mais significativa deve ser o estabelecimento de um plano estratégico de diplomacia pública. O documento, que pode adquirir diversos formatos, teria a função de criar parâmetros formais para o desenvolvimento e a implementação de conjunto de estratégias, táticas, metas e indicadores de desempenho que visariam a balizar a atuação da diplomacia pública do Ministério. Ademais, o plano estratégico de diplomacia pública ofereceria elementos para a criação de um arcabouço sólido de *accountability* para a diplomacia pública, que conformaria as bases para torná-la transversal entre órgãos de DP do governo.

Para a formulação de tal plano seria recomendável lançar mão de *expertise* externa. Embora haja no Ministério tradição de soluções endógenas no desenvolvimento de políticas, trata-se aqui de área distante o suficiente do *core business* do diplomata para justificar o recurso à colaboração externa. Além disso, a contribuição trazida à iniciativa por agência de comunicação especializada poderia render dividendos consideráveis de inovação e institucionalização, promovidos por uma saudável distância entre o parceiro de fora e o objeto do plano.

Na seção 7.2.3 deste trabalho, que trata da contratação da agência internacional para apoiar o plano de divulgação no exterior da

456 Eficiência e eficácia são dois conceitos muito utilizados na gestão corporativa. Diz-se que uma operação foi realizada de forma eficiente quando consumiu o mínimo de recursos na obtenção de determinado resultado. A eficácia avalia até que ponto se alcançou determinado resultado, independentemente dos meios utilizados. Disponível em: <<http://www.portal-gestao.com/item/6196-qual-%C3%A9-a-diferen%C3%A7a-entre-efici%C3%Aancia-e-efic%C3%A1cia.html#sthash.WwCNsB5Y.dpuf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Secom, em 2007, relacionam-se algumas das instituições do mercado brasileiro com experiência para realizar o proposto. A experiência da Secom no episódio, cuja complexidade se procurou resumir, poderia ser de grande utilidade ao Itamaraty, caso se opte pela ajuda externa⁴⁵⁷. Ademais, certamente constituiria objeto de diálogo que aproximaria a Secom do Itamaraty, com vistas ao desenvolvimento de sinergias em diplomacia pública na Esplanada dos Ministérios. Qualquer que fosse o caminho escolhido, no entanto, é importante compreender o papel a ser desempenhado pelo plano estratégico de comunicação, no contexto da diplomacia pública, como catalizador da integração entre os atores envolvidos.

O processo de desenvolvimento do plano em si constituiria etapa crítica. Para que tenha legitimidade, embora sua confecção e implementação possa ser de responsabilidade da AIG, seria indispensável que o plano representasse o produto de diálogo interno no Ministério, com foco nas áreas que mais têm o que dizer sobre diplomacia pública – notadamente: DC, ABC, DPR, C e Funag. Outras áreas que tratam de temas caros à DP deveriam também ser consultadas. Essa ampla consulta – quase um processo de negociação – seria fundamental para promover o engajamento das áreas mais relacionadas com o projeto. Além de criar cumplicidades e alianças para a implementação do plano, somaria também para a institucionalização dos processos, pois começaria a enumerar as etapas, explicitar as estratégias e configurar as táticas que caracterizam o plano.

Após sua conformação em um texto sólido e inclusivo, uma versão do plano deveria ser compartilhada com outras instituições da diplomacia pública no governo federal. Órgãos como a Secom, os Ministérios da Educação e da Cultura, a ApexBrasil, a Embratur e a EBC deveriam ser consultados. No entanto, tendo em vista a complexidade

457 Em 2014, com o término do contrato anterior, a Secom procedeu à realização de nova licitação para contratar agência de relações públicas no exterior, o que certamente agregará mais conteúdo ao diálogo entre a Secom e o Itamaraty sobre estruturação do plano estratégico de diplomacia pública.

dos interesses do governo brasileiro, poderiam ser incluídos nessa lista o MDIC, bem como os Ministérios da Fazenda, da Agricultura, do Meio Ambiente e a Secretaria de Direitos Humanos. Essa lista não é definitiva ou exaustiva. Na verdade, sua escolha deve ser um exercício de aproximação que faz parte da própria construção do plano. Não se deve perder de vista, no entanto, o delicado equilíbrio entre o maior número de atores relevantes para o sucesso da iniciativa e a menor lista de variáveis que podem inviabilizar o projeto⁴⁵⁸.

Essa etapa é fundamental, porque dela se quer ver surgir a coordenação entre os atores de DP no Brasil e a institucionalização de políticas nacionais nessa área. É possível que algumas dessas instituições já tenham desenvolvido seus próprios planos de comunicação, o que aportaria complexidade ao diálogo com o Itamaraty, mas não o inviabilizaria. Ao contrário, explicitaria prioridades comuns e estreitaria laços institucionais. Ao trazer esses atores para participar da formulação ou da implementação do plano, o Itamaraty ajudaria a estabelecer as bases para uma comunicação integrada na Esplanada dos Ministérios. Não se trata de um projeto simples. Necessitaria considerável investimento em recursos humanos e capacidade de negociação. Demandaria recursos financeiros. Se bem compreendida e cuidada dentro do Ministério, no entanto, essa proposta poderia propiciar ao governo brasileiro instrumento consistente de divulgação da imagem do país no exterior.

A previsão de metas e indicadores de desempenho constitui-se em fator essencial para o êxito do plano. Nenhum projeto desse tipo será eficaz se dispensar metas ou se sua eficiência não puder ser medida. Tradicionalmente, as instituições burocráticas resistem ao estabelecimento de objetivos e à avaliação de resultados. Teme-se, por exemplo, que se descortinem fragilidades ou se explicitem deficiências. A verdade, contudo, é que metas e indicadores de desempenho, que

458 Em um projeto como o plano estratégico de diplomacia pública, é de se esperar que cada novo ator incorporado traga demandas e expectativas específicas de sua área de atuação, que se conformam em variáveis que devem ser levadas em conta no desenvolvimento do planejamento estratégico e sobretudo nos planejamentos táticos.

fundamentam a governança corporativa, são componentes essenciais da institucionalização da diplomacia pública. Permitem que se construa um histórico do desenvolvimento das estratégias e da implementação das táticas, que pode ser discutido e avaliado, com vistas à correção de rumos. Em um segundo momento, concorrem para reforçar fragilidades e corrigir deficiências.

Nesse contexto, o conceito de *accountability* ganha importância e pode ser interpretado em três vertentes⁴⁵⁹. Em primeiro lugar, há a *accountability* clássica, que avalia a diplomacia pública, em termos da eficácia do planejamento e da execução de suas estratégias e táticas. Há também a vertente que mede a eficiência das ações de DP, da racionalização dos recursos, sempre escassos. Essas duas vertentes estão submetidas à supervisão e ao escrutínio da Chefia da Casa, de órgãos de controle ou mesmo do Congresso. Finalmente, a terceira forma de *accountability* que interessa a este trabalho relaciona-se com o próprio conceito de nova diplomacia pública, que não mais se desenvolve em curso paralelo ao da política externa ou a ela está submetido. Considerados os interesses do país, a DP distancia-se definitivamente da propaganda e passa a dialogar com a política externa, com transparência e coerência, submetida ao controle e à supervisão da sociedade.

O plano estratégico de diplomacia pública, com metas e indicadores de desempenho bem definidos, corresponderia a essas três visões de *accountability*. Baseada nesse plano, a diplomacia pública do Itamaraty ganharia legitimidade e institucionalização, que ajudariam a abrir os caminhos para a integração da diplomacia pública brasileira. A *accountability* é a maior aliada da DP na tarefa de fazer a administração pública em geral superar os preconceitos que historicamente tiram a credibilidade das iniciativas de divulgação da imagem do Brasil no exterior. Acima de tudo, a iniciativa de tal plano, inclusivo e complexo, teria o potencial de posicionar o Itamaraty muito

459 Pamment (2013), p. 128.

favoravelmente nas relações de poder no âmbito da conformação da diplomacia pública do governo brasileiro.

8.1.2. Missão, visão e valores

O sucesso da estruturação do plano estratégico de DP encontra-se vinculado a algumas questões, cuja abordagem seria indispensável para uma conceituação de objeto da diplomacia pública que corresponda às expectativas da Casa, do governo e da sociedade. São elas: que imagem do Brasil se quer divulgar? Que diplomacia pública se quer para divulgar tal imagem? Para responder essas perguntas seria necessário considerar outra: quais são a missão, a visão e os valores da diplomacia pública do Itamaraty?

Conformada em cerca de um parágrafo, a “missão” deve expressar a razão de existir de uma instituição. Define seus propósitos, enfeixa seus objetivos e reflete a maneira pela qual gostaria de ser percebida por seus clientes e interlocutores. A “visão” potencializa a missão, na medida em que descreve para onde os propósitos da instituição vão levá-la. Expressa o que a instituição aspira ser e onde ambiciona estar futuramente. Por fim, os “valores” podem ser descritos como filosofias operacionais ou princípios que norteiam a conduta interna de uma instituição, bem como a sua relação com o mundo externo.

Esses três pilares – visão, missão e valores – são fundamentais, porque criam valor para os que se relacionam com a diplomacia pública. Compõem aspectos norteadores para formuladores de política, gestores, profissionais táticos e até clientes da diplomacia pública. Criam senso de direção e de oportunidade. Tornam-se parte essencial do processo de formulação de estratégias. Por isso, visão, missão e valores devem despontar como o produto de um exercício interno no Itamaraty, que pode tomar várias formas, desde que resulte em definições pacificadas

e assimiladas na cultura do Itamaraty. Devem derivar de conceitos equivalentes vigentes no próprio Ministério⁴⁶⁰ e com eles se relacionar.

O plano estratégico de DP não seria um produto estático. Pelas próprias características dinâmicas e multidisciplinares da diplomacia pública, ele deveria moldar-se às conjunturas da política externa. De periodicidade média, um ou dois anos, o plano sofreria tantos reparos e correções de rumo quanto as necessidades da promoção dos interesses do Brasil exigissem. Somente com o apoio e o balizamento da missão, da visão e dos valores da DP os formuladores de política estariam confortáveis para se apropriar do plano, dando-lhe significado e promovendo sua implementação.

8.1.3. Escuta

Dos órgãos governamentais mencionados no plano estratégico de diplomacia pública, somente o Itamaraty tem presença física ao redor do mundo. Essa capilaridade, desde que bem aproveitada, garante ao Ministério a legitimidade do protagonismo em relação às políticas de DP e, ao Brasil, ferramenta inestimável para a divulgação da sua imagem. Embora “informar” seja uma das funções precípua do diplomata, a vertente de DP que se concentra na AIG ressent-se da falta de escuta integrada e de fluxo contínuo de informações entre os Postos e a SERE. Com raras exceções, os Postos não concorrem para formar massa crítica sobre a percepção de curto e médio prazo do Brasil no exterior. Em parte, isso decorre da falta de institucionalização de processos. São poucas as Missões que possuem área bem definida de comunicação ou relações com a imprensa; menos ainda, as que possuem atuação contínua e expressiva de diplomacia digital. Entre as que contam com estruturas sólidas nesses setores, não existe a tradição de criar escuta contínua

460 Segundo o Regimento Interno do Serviço Exterior (RISE), a missão institucional do Itamaraty “é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior”.

que possa municiar a Missão e a chancelaria. Nesse contexto, cabe sublinhar a experiência dos Departamentos de Mídia Internacional e Regional da Secom, que lograram desenvolver aparelho de escuta valioso na relação com as mídias, após a institucionalização de processos de relacionamento, como se viu na seção 7.2.2.

Recentemente, a AIG realizou recenseamento dos Postos no exterior, com o propósito de traçar mapa da utilização das novas mídias. Além disso, monitora o desempenho do perfil desses Postos no Facebook e, com base na experiência, lançou o “manual de utilização das mídias sociais”, a fim de trazer esclarecimentos e criar padrões, com vistas à institucionalização do uso da plataforma⁴⁶¹. Em um próximo momento, caberia avaliar a criação de grupo restrito de 10 ou 15 Postos, estrategicamente escolhidos em função de idioma, relevância da diplomacia digital no país e da sua capacidade de influência na região. O objetivo do grupo seria o de desenvolver rede de atores nas mídias sociais, os quais passariam a trabalhar de forma coordenada, supervisionados pela AIG. Esse grupo teria a missão de desenvolver ações concertadas de escuta, tais como pesquisas e concursos *online*, a fim de criar uma cultura de uso das redes sociais para tais funções. Os postos desse grupo funcionariam, ademais, como centros de retransmissão de conteúdo para outros Postos de sua região ou que possuíssem o mesmo idioma. À medida que lógicas processuais fossem estabelecidas, esse grupo passaria a experimentar a adição de novos membros até que praticamente todos os Postos estivessem integrados em rede de diplomacia pública baseada na comunicação digital. No entanto, mais relevante que implementar um exemplo específico, seria reconhecer a necessidade de se dar sentido a estruturas que estão, há décadas, à disposição da diplomacia pública, mas seguem subutilizadas pela falta de institucionalização de processos.

461 Entrevista com Marco Antônio Nakata, em 4/12/2014.

8.1.4. *Advocacy*

Em paralelo ao desenvolvimento do plano estratégico de diplomacia pública e eventualmente como parte desse processo, a institucionalização das estruturas de *advocacy* do Itamaraty deveria merecer atenção especial. Com a criação da Divulg, que, entre outras atribuições, hoje é responsável pelo Programa Formadores de Opinião (PFO) e pela administração do portal de internet do MRE, as atividades de *advocacy* do Itamaraty ficaram divididas entre o DC e a AIG. Em 2009, a AIG passou a administrar informalmente o portal e foi a responsável, em coordenação com o DCD, pelo desenvolvimento do novo portal da internet, em funcionamento desde dezembro de 2014. A transferência formal da administração do sítio da internet para a responsabilidade da AIG constituiria uma mudança natural no contexto atual, quando a diplomacia digital ensaia tornar-se das janelas de maior visibilidade e dinamismo do Ministério. Por ser ferramenta tática de curto prazo, a diplomacia digital está mais próxima das lógicas e processos da AIG do que da Divulg, onde as visões de médio e longo prazo devem prevalecer.

A manutenção do sítio com atualidade e dinamismo, como requer a diplomacia digital, depende da fluidez do diálogo entre a AIG e as inúmeras áreas responsáveis pelos conteúdos específicos. Seria indispensável, portanto, estabelecer fluxo o mais contínuo possível de informações entre a Assessoria de Imprensa e as áreas responsáveis pelos temas. Tal fluxo é um dos pontos de tensão da *advocacy*, pois as já sobrecarregadas áreas substantivas do Ministério dificilmente o reconheceriam como prioridade. Somente com a institucionalização de processos claros, fruto do diálogo interno, pacificados entre os envolvidos e legitimados no mais alto nível na Casa, poderia a diplomacia digital tornar-se protagonista da comunicação diplomática do Brasil.

Por sua vez, o Programa Formadores de Opinião é um produto de características híbridas. Embora, em tese, atue no médio e longo prazo, com o intuito de formar percepção positiva mais profunda do país, o Programa possui componente de curto prazo, pois frequentemente

impacta públicos da mídia internacional. Tais públicos, por definição, reagem com rapidez ao impacto das novidades. Mesmo quando o público-alvo não for a mídia, a sensibilidade da AIG, que realiza a escuta cotidiana, é fundamental para a sintonia fina da programação e o sucesso a longo prazo. Por isso, seria recomendável que o planejamento do PFO seguisse uma lógica de processos coordenados entre a AIG e a Divulg, institucionalizada de maneira clara entre as responsabilidades dos dois setores, desde a conceituação de cada edição do programa. A seção 7.2.8 ilustrou a bem-sucedida experiência da Secom com seu “programa de familiarização” que certamente teria valor a agregar a uma iniciativa conjunta com o Itamaraty. No contexto da conformação do plano estratégico de diplomacia pública, iniciativas como o PFO e seus equivalentes da Secom, Apex-Brasil ou de outro órgão governamental, passariam a contar com condições para unir esforços e potencializar resultados, sobretudo às vésperas dos Jogos Olímpicos Rio 2016, quando será cada vez maior a demanda por programas do gênero com a mídia internacional⁴⁶².

Com o intuito de incrementar a capacidade de *advocacy* e escuta do Itamaraty, caberia avaliar a retomada, em coordenação com a Secom, do programa “Diálogo com os Correspondentes”, analisado na seção 7.2.2. Por meio dos “Diálogos” voltar-se-ia a promover, de maneira sistemática, o encontro de representante do primeiro escalão do governo com correspondentes estrangeiros no Rio e em São Paulo. Os encontros poderiam ocorrer nas sedes do Ererio e do Eresp e seriam realizados em colaboração com as associações de correspondentes naquelas cidades. Às vantagens já comentadas, adicionar-se-ia o gesto de boa vizinhança de receber os correspondentes nos escritórios do Ministério.

462 Ver Sampaio (2012), p. 174.

8.1.5. Diplomacia cultural e de intercâmbio

Uma das iniciativas que teriam potencial para trazer institucionalização à diplomacia pública no governo brasileiro seria a criação de um instituto cultural, à semelhança do Instituto Confúcio ou do *British Council*, entre outros, e baseado na bem-sucedida experiência da Rede Brasil Cultural. Embora a Rede funcione bem, represente pilar estratégico da diplomacia cultural do Itamaraty e demonstre reconhecido potencial de diálogo, ainda padece da falta de institucionalização, o que enfraquece sua eficácia e sua eficiência. Em um mundo marcado pela comunicação globalizada e pela pulverização de referências, o fato de a Rede Brasil Cultural não possuir uma marca reconhecida dificulta a associação da sua imagem com a excelência em divulgação da língua e da cultura do Brasil. De maneira mais objetiva, por exemplo, a inexistência de um método de ensino padronizado, que seja adotado em todos os Postos, respeitadas as particularidades de cada idioma do público-alvo, compromete a imagem do sistema como um todo, além de privar a estrutura da Rede do benefício contínuo da troca de experiência com Centros Culturais mais tradicionais e dinâmicos.

Para o ex-ministro Juca Ferreira a criação do que chamou de “Instituto Machado de Assis” seria fundamental para o desenvolvimento da difusão internacional da cultural brasileira, pois ajudaria no planejamento de “ações em escala”⁴⁶³. Sob a liderança do Itamaraty, que possui tradição, meios e conhecimento de campo e com base na estrutura da Rede Brasil Cultural, seriam produzidas políticas de diplomacia cultural e de intercâmbio em coordenação com os Ministérios da Cultura e da Educação⁴⁶⁴. Essa ação coordenada teria a vantagem de trazer as táticas de difusão cultural e de intercâmbio para mais perto da Cultura

463 Entrevista com Juca Ferreira, em 10/12/2014.

464 Idem.

e da Educação, concorrendo para aumentar sua credibilidade entre os públicos-alvo – como sugere Nicholas Cull⁴⁶⁵.

Ainda no contexto da relação entre a Divulg e a AIG, caberia salientar a importância de se estabelecer uma coordenação entre as áreas para a etapa de implementação do Plano de Divulgação Cultural (PDC) em Postos estratégicos. Por meio da relação da AIG com a mídia local e o setor de imprensa do Posto, poderiam ser criadas condições mais favoráveis à execução do PDC. Como já se mencionou, o Plano é das ferramentas mais poderosas à disposição do DC e do Itamaraty, em termos de diplomacia pública. Por si só, mereceria cuidadosa análise e avaliação de suas inúmeras possibilidades multidimensionais, com vistas à potencialização dos resultados das ações que promove. Seriam recomendáveis políticas que buscassem aumentar a escala das ações do PDC, na linha sugerida pelo ministro Juca Ferreira, distanciando-se da “atomização” do planejamento e buscando a racionalização dos recursos⁴⁶⁶. Nesse sentido, por exemplo, programas culturais dos Postos na América do Sul deveriam buscar a integração de suas ações, a fim de aumentar a eficiência dos recursos.

8.2. Lições do exemplo chinês: o valor do entorno

Dos quatro exemplos comentados, o da China é o mais peculiar e distante da nova diplomacia pública que se definiu neste trabalho. Não poderia ser diferente, por se tratar de uma sociedade submetida a regime político peculiar, de partido único, em uma economia caracterizada por um “socialismo de mercado” e que possui um conceito de divulgação de imagem muito vinculado ao da propaganda. O caso chinês apresenta, no entanto, lições significativas para a diplomacia pública do Brasil.

Como se viu, a institucionalização do conceito de *soft power* na China e a difusão da diplomacia pública como uma ferramenta para a sua

465 Cull (2009e), p. 10.

466 Entrevista com Juca Ferreira, em 10/12/2014.

promoção estiveram diretamente associadas à conformação da doutrina do “surgimento suave”. Nesse contexto, o primeiro nível de preocupação foi o entorno. No mundo, a China é o país que divide fronteiras com o maior número de países, ao lado da Rússia. Além disso, possui uma relação histórica complexa com o Sudeste asiático. Essas peculiaridades fazem que o “surgimento suave” da China tenha que lidar com número considerável de variáveis. Em particular, cabe observar que a “ofensiva de charme” chinesa tem uma permeabilidade natural naquela região, onde se concentram os maiores esforços de *soft power* e as ações mais intensas de diplomacia pública daquele país.

Joshua Kurlantzick estipula como marco inicial dessa “ofensiva de charme” no Sudeste asiático a decisão chinesa de não desvalorizar sua moeda, em função da crise financeira da Ásia, em 1997 – alegadamente, porque o país decidiu proteger a Ásia⁴⁶⁷. Desde então, a China teria desenvolvido uma estratégia tipo “win-win”, que procura respeitar a soberania e o viés ideológico de cada país da região e propõe parcerias – conforme indicaria a assinatura do Tratado de Cooperação e Amizade do Sudeste Asiático – com benefícios mútuos, além de implementar ferramentas convincentes de *soft power*.

Segundo estudo de 2003, por exemplo, a ajuda da China às Filipinas, ao Laos e à Indonésia teria sido respectivamente cerca de quatro, três e duas vezes a que esses países receberam dos EUA⁴⁶⁸. Programas de intercâmbio que levam políticos dos países vizinhos para estudos na China são frequentes e concorridos. Inúmeras políticas para o ensino do mandarim, como se viu no estudo dos elementos da diplomacia pública chinesa, espalham-se pelo Sudeste asiático. A diplomacia cultural, por meio do cinema e da música pop, é um dos carros-chefes do *soft power* chinês para a região. Kurlantzick observa que essas políticas têm surtido efeito, pois “é praticamente impossível encontrar um líder do Sudeste

467 Kurlantzick (2007), p. 2-4.

468 Em suas argumentações sobre a ofensiva de charme chinesa, Kurlantzick foca sempre no contraste entre as ações da diplomacia pública estadunidense e as da China. Em particular, em relação ao Sudeste Asiático, o autor defende que, por omissão, os EUA perderam espaço para a China em termos de *soft power*.

asiático a criticar publicamente o surgimento da China, um contraste sensível, se comparado com [alguns] anos atrás”⁴⁶⁹. Estudo baseado em empresários malaios apurou que, apesar das alegadas ameaças e temores do livre comércio com a China, a maioria dos entrevistados no setor privado viu a China como um ator positivo no cenário. Na mesma linha, análise da imprensa do Sudeste asiático revelou que, no intervalo de uma década, a cobertura crítica da China, que era frequente, praticamente deixou de existir⁴⁷⁰.

8.2.1. O entorno brasileiro

O oportuno nessa argumentação é tentar mostrar a relevância de se desenvolver estratégias de diplomacia pública para lidar com o “surgimento” dentro de uma região, em um mundo interligado pelos meios de comunicação e pela globalização, no qual toda mudança tem repercussões multidimensionais. Em meados de 2007, quando elaborava sobre o “surgimento” do Brasil, na preparação do plano de divulgação do país no exterior, o então ministro Franklin Martins, observou⁴⁷¹ que uma grande dificuldade para moldar a imagem positiva do país era a relação com o entorno. Historicamente, sempre houve desconfianças e rivalidades entre os países da América do Sul. Esses sentimentos se acirrariam na medida em que o Brasil se desenvolvesse, “mudasse de patamar”⁴⁷² e aumentasse a distância socioeconômica do resto da região. Nesse contexto, lembrou que a imagem de liderança do Brasil jamais deveria ser moldada em caráter excludente. Era preciso construir e divulgar uma imagem de surgimento “inclusivo” ou surgimento “solidário”: o país não “lideraria os outros”, antes, “lideraria com os outros”. O desenvolvimento brasileiro não se faria em detrimento do

469 Kurlantzick (2007), p. 4.

470 Idem, *ibidem*.

471 Entrevista com Franklin Martins, em 3/12/2014.

472 Franklin Martins observa que uma questão importante para a imagem do Brasil é garantir o sentido de pertencimento à América do Sul. Segundo ele, ao passar a participar das reuniões de grupos restritos como o G8 ou mesmo o G20, o Brasil deve cuidar para não criar na América do Sul um sentido de estranhamento.

desenvolvimento dos demais parceiros, mas em colaboração com eles. Esses “outros” seriam, *grosso modo*, os países da América do Sul e os da África com os quais o Brasil estreitava relações. Nesse contexto, é pertinente sublinhar a iniciativa brasileira, por ocasião da reunião dos BRICS, em julho de 2014, de promover reunião entre os membros do bloco e os países da América do Sul. Como ressaltou a presidente Dilma Rousseff:

A integração sul-americana e as iniciativas comuns do BRICS são parte de um mesmo processo que busca desenvolvimento justo e equilibrado, e uma projeção global autônoma e soberana. Somos governantes de países que têm como desafio fundamental o desenvolvimento econômico e a superação das desigualdades e da pobreza. Estamos profundamente comprometidos com a noção de desenvolvimento econômico e social ambientalmente sustentáveis⁴⁷³.

Em seu *Diário de Bordo*, Ottoni Fernandes anotou que, no início de 2008, em conversa com o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ouviu do então secretário-geral, ao especular sobre o plano de divulgação do Brasil no exterior, que:

Há ressentimento contra o Brasil na América Latina, porque o País é mais rico, produtivo, coleciona superávits comerciais [...]. Temos que desenvolver programas de intercâmbio cultural, fortalecer a cooperação tecnológica, por exemplo, via Embrapa. Temos que trazer formadores de opinião e jornalistas para participarem de seminários e realizarem visitas⁴⁷⁴.

O exemplo da China é notável porque mostra a importância de se ter cuidado redobrado com o entorno no processo de construção de sua imagem internacional, num cenário onde supostamente existe equilíbrio de poder que poderia ser subvertido pelo “surgimento”. Cabe também mencioná-lo, porque ilustra a relevância da diplomacia pública como

473 Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/america-do-sul-e-brics-reafirmam-importancia-da-cooperacao-entre-paises-em-desenvolvimento/>>. Acesso em: 15/12/2014.

474 Brasil (2007-2009), 21/3/2008.

instrumento de valorização do *soft power* – o melhor recurso na busca de uma subversão do gênero, sem conflitos. No caso brasileiro, a promoção do *soft power* seria facilitada pelo fato de a América do Sul ser uma região com baixa incidência de utilização do *hard power* (poder militar) e de o Brasil, em particular, possuir arsenal de *soft power* e de ferramentas de diplomacia pública do considerável interesse de seus vizinhos. Mais que isso, o país goza de percepção geralmente positiva entre os públicos da região, como refletem as pesquisas da BBCWS apresentadas no Anexo.

Uma plataforma natural para o desenvolvimento do *soft power* brasileiro na América do Sul é o Mercosul, não apenas no contexto de seus objetivos precípuos, de natureza comercial e de construção de um mercado comum, mas, em particular, na valorização da diplomacia pública dentro do bloco. Mais de vinte anos após sua fundação, ainda subsiste no Mercosul considerável desconhecimento da realidade sociocultural dos países-membros. Preconceitos e visões distorcidas tendem a criar, com o passar do tempo, imagens repletas de folclore e pouco fiéis às origens históricas e à realidade de cada país, com claro prejuízo para a integração regional e, em particular, para a projeção dos interesses do Brasil. Em boa medida, é da diplomacia pública que se construirão bases sólidas para a superação desses equívocos e para a construção de relações de confiança e projetos de colaboração. Segundo a professora Maria Susana Arrosa Soares:

Até a atualidade, nenhum dos países fundadores do Mercosul desenvolveu ações que pudessem ser classificadas como expressões de uma diplomacia cultural. Não há um real interesse na construção de afinidades entre os países, desde a compreensão de suas necessidades, de suas culturas, das características de suas populações e da comunicação de perspectivas nacionais, corrigindo preconceitos e pesquisando campos nos quais possam haver interesses comuns [...] Nas relações entre os países predomina uma diplomacia tradicional, típica do realismo que tem norteadado suas políticas externas e concentrado suas atividades no campo das relações entre os governos. 'Por sua própria natureza, o realismo tem metas de curto alcance e é reativo. Limita rigidamente os fatores que devem ser levados em consideração ou

dos quais se deve tirar vantagem. Os benefícios que seus proponentes apontam somente podem se realizar no curto prazo⁴⁷⁵.

Apesar da crítica, Soares reconhece iniciativas tais como o acordo entre o Instituto Rio Branco (IRBr) e o Instituto do Serviço Exterior da Nação da Argentina (ISEN) que, desde 1996, fomenta o intercâmbio entre alunos e professores das duas instituições. Trata-se de uma ação de diplomacia pública com considerável impacto no médio e longo prazo, na medida em que relações para além do campo da diplomacia (o que já seria de grande importância) são forjadas com base no conhecimento da cultura e da sociedade de cada país. Na mesma linha de raciocínio, é oportuno salientar a relevância do programa de diplomatas bolsistas latino-americanos e africanos que o IRBr implementa, desde os anos de 1980 – um sucesso significativo da diplomacia pública brasileira.

Em linha de atuação paralela, atores não governamentais vêm ocupando espaço de destaque na integração sociocultural no bloco. Vale ressaltar a Bienal do Mercosul⁴⁷⁶, realizada em Porto Alegre, desde 1997, por iniciativa da Fundação Bienal de Artes Visuais do Mercosul, instituição privada, sem fins lucrativos, financiada por empresas com o apoio dos governos federal, estadual e municipal. Destaca-se também a *Mercociudades*⁴⁷⁷, rede de cooperação horizontal integrada, que atualmente conta com a participação de 286 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru. Seu objetivo é promover o interesse das cidades-membros no processo de integração regional do Mercosul. No contexto do que se viu até agora neste trabalho, não seriam necessárias muitas linhas para sublinhar a importância de instituições como as acima mencionadas para a conformação de uma diplomacia pública madura, que leve em consideração as necessidades de promoção dos interesses do Brasil na América do Sul. Em tal cenário, caberia promover fluxo

475 Soares (2008), p. 4 (a autora cita Shaun Riordan, *Adiós a la Diplomacia*. Espanha. Siglo XXI, 2005).

476 Disponível em: <<http://www.fundacaobienal.art.br/site/>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

477 Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

contínuo de diálogo entre as áreas de diplomacia pública do Itamaraty, em particular na AIG e no DC, e esses atores não governamentais, com vistas a identificar maneiras de se potencializar a divulgação dos interesses de *advocacy* e diplomacia cultural do Ministério, por meio daqueles atores e suas plataformas de comunicação.

Finalmente, com o intuito de promover a *advocacy* e a escuta do Itamaraty na América do Sul, cabe avaliar a possibilidade de se emular, em colaboração com a Secom, a experiência discutida na seção 7.2.2, de diálogo com veículos da imprensa regional. Com a ajuda dos Postos, a AIG poderia montar um banco de dados de veículos de mídia nas fronteiras com os países da região. O objetivo seria promover uma divulgação *taylor made* dos interesses brasileiros, espelhada na experiência da Secom, que resultou em dividendos de escuta e *advocacy* a partir de diálogo profícuo com veículos de mídia no interior do país.

8.2.2. Colaboração para o desenvolvimento internacional

Entre os muitos recursos do *soft power* brasileiro, destaca-se também a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). Relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), publicado em 2013⁴⁷⁸, aponta que os gastos com a cooperação brasileira em 2010 totalizaram R\$1,6 bilhão, o que representou aumento de mais de 91% em relação a 2009. Do total, 66,3% corresponderam a gastos com cooperação multilateral e os restantes 33,7%, com cooperação bilateral. No que se refere aos gastos com cooperação bilateral, 68,06% foram vinculados às ações na América Latina e Caribe, e 22,58% destinaram-se a projetos na África⁴⁷⁹. Esses recursos foram aplicados em áreas que abrangem os setores de cooperação técnica, educacional e científico-tecnológica à

478 Baumann (2013), Resumo Executivo.

479 Ainda em relação à cooperação bilateral, países da Ásia e do Oriente Médio receberam R\$6 milhões (2,04%); países da Europa receberam R\$11 milhões (4,02%); os da Oceania receberam R\$6 milhões (2,25%) e os da América do Norte, R\$3 milhões (1,05%).

ajuda humanitária, assistência a refugiados, manutenção de forças de paz e contribuições a organismos internacionais.

A priorização de recursos para a América Latina reafirma os princípios constitucionais que fundamentam as relações internacionais do Brasil, em especial quanto à “integração econômica, social e cultural dos povos” da região, “visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”⁴⁸⁰. Cabe também mencionar, segundo observa o relatório Ipea/ABC, que:

Diferentemente das relações tradicionais de cooperação internacional, o Brasil estabeleceu parcerias, compartilhou lições aprendidas e difundiu conhecimento mediante o emprego dos quadros técnicos da administração pública federal que foram engajados na compreensão, na reflexão e na busca conjunta de soluções para desafios comuns de desenvolvimento.

Trata-se quase de uma paráfrase dos bons manuais da nova diplomacia pública. No prefácio do relatório, o então chanceler Antônio Patriota ressaltou que “a cooperação internacional não é um fim em si mesmo. [...] É [...] um compromisso permanente do governo brasileiro: a política externa como vetor de solidariedade”⁴⁸¹. A Cobradi é também eficiente vetor de divulgação da imagem do país. Mais que isso, do ponto de vista da diplomacia pública, a Cobradi representa avenida de oportunidades, que, a exemplo do que faz a China, devem ser aproveitadas para defender os interesses do Brasil no exterior. Caberia aos formuladores de política coordenar esforços de estratégia, fruto do diálogo entre a ABC e a AIG, para permitir à diplomacia pública potencializar esse *soft power* brasileiro e fazê-lo valorizar as credenciais do Brasil.

Em particular, a AIG poderia desenvolver, em coordenação com a ABC, programa de difusão da cooperação internacional do Brasil por

480 Brasil (1988), artigo quarto, parágrafo único.

481 Baumann (2013), Prefácio.

meio das mídias sociais. Exemplo ilustrativo, que vale singularizar, o Programa Amazônia sem Fogo (PASF)⁴⁸², na Bolívia, conta com rubrica própria de recursos para comunicação e dispõe de rotina de divulgação de seus resultados, da qual já se beneficiam a Embaixada do Brasil em La Paz e os demais parceiros do Programa. A AIG, em conjunto com a ABC, poderia coligir lista de programas com características semelhantes às do PASF, que, por sua vez, forneceria fluxo contínuo de material promocional de qualidade, a fim de difundir os interesses do Brasil no exterior, ao mostrar a relevância da cooperação brasileira. Seção no perfil do Itamaraty no Facebook poderia ser criada para promover os programas da Cobradi, e o canal do YouTube também se beneficiaria de inserções baseadas em entrevistas e notícias já produzidas pela área de comunicação desses programas.

A China e a Cobradi ainda servem de gancho para que se considere outro elemento da diplomacia pública brasileira que poderia ser mais bem aproveitado: a difusão internacional. Como se viu na seção 4.6.5, a China vem desenvolvendo estratégia criativa de difusão no Continente Africano, com uma linha editorial da CCTV9 que valoriza o “surgimento da África”. Tal viés estaria sendo bem recebido pelos públicos africanos, porque se refere à percepção de uma realidade desconhecida de muitos: o desenvolvimento pujante de inúmeras economias do continente. A TV Brasil Internacional, que possui presença em meia centena de países na África, teria condições de desenvolver, em colaboração com a ABC, programação que valorizasse as ações da Cobradi nos países africanos. A iniciativa emularia a estratégia chinesa de valorizar o desenvolvimento africano, ao tempo em que divulgaria o *soft power* brasileiro. Há também todo um rol de temas consulares que poderiam ser abordados no diálogo entre o Itamaraty e a EBC. Se, na sua essência, a TV Brasil Internacional foi criada para alcançar os brasileiros no exterior, seria preciso envidar esforços estratégicos

482 PASF – Programa Amazonia sin Fuego: cooperação entre Brasil, Itália, Bolívia e a Banco de Desarrollo de America Latina (CAF) para o combate e prevenção dos incêndios florestais na região da Amazônia boliviana.

a fim de aproveitar essa ferramenta em prol dos interesses da área consular do Ministério.

8.2.3. Esporte e diplomacia pública

O caso da China também motiva comentários sobre diplomacia esportiva⁴⁸³ brasileira e sobre a percepção do esporte como uma ferramenta de *soft power*. Historicamente, a realização dos megaeventos esportivos foi quase sempre um privilégio dos países desenvolvidos. Nos últimos anos, no entanto, essa lógica tem sido matizada: países como China, África do Sul, Rússia e Brasil entraram para o grupo de organizadores da Copa do Mundo ou dos Jogos Olímpicos. Essa mudança de padrão reflete, em parte, a ordem internacional que se configura no século XXI, na qual a nova diplomacia pública se insere, como se mostrou no presente trabalho. Do ponto de vista das relações internacionais, o esporte subsiste hoje debaixo do guarda-chuva da diplomacia pública.

Como se observou no capítulo sobre China, os Jogos Olímpicos talvez representem para o país-sede o maior enfeixamento de atividade de diplomacia pública em um só evento de que se tem notícia, porque dá conta de todos os elementos da DP com amplitude e profundidade. Assim, os Jogos Rio 2016 representam o maior desafio de promoção da imagem do país nos próximos anos. No contexto deste trabalho, a realização dos megaeventos no Brasil é ilustrativa porque ajuda a comprovar a tese da importância do planejamento estratégico e da institucionalização dos processos para o surgimento da diplomacia pública como atividade relevante.

Com vistas a preparar o Itamaraty para exposição sem precedentes que o Brasil enfrentaria, Joel Sampaio, em sua tese de CAE, propôs longa lista de ações⁴⁸⁴, algumas no âmbito interno do Itamaraty, outras fruto da cooperação com órgãos do governo e com os comitês organizadores

483 Murray (2011), p. 8 a 13.

484 Sampaio (2012), seção 5.1.

dos eventos. Realizadas a Copa das Confederações, em 2013, a Copa do Mundo, em 2014, e a menos de dois anos dos Jogos Olímpicos Rio 2016, pode-se observar que poucas daquelas sugestões foram implementadas. Quando o foram, em geral, careceram do planejamento estratégico que teria potencializado resultados positivos e combatido com mais eficácia críticas e mal-entendidos. Na verdade, o que se fez mais correspondeu à pressão “das aterrissagens forçadas”.

Longe de ser responsabilidade apenas do Itamaraty, essa falta de planejamento reflete, em primeiro lugar, a dificuldade dos próprios comitês organizadores em estabelecer um planejamento próprio que buscasse diálogo mais profundo, contínuo e construtivo com os órgãos interessados do governo. Apesar disso, parece claro, por exemplo, que a falta de uma estratégia para enfrentar a excepcionalidade dos megaeventos concorreu para que o governo brasileiro tenha sido solapado pelas críticas da imprensa internacional e nacional, às vésperas da Copa do Mundo de 2014. Instado a reagir em defesa da imagem do país, o Itamaraty acionou a Coordenação-Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva (CGCE) e sua rede de Postos com vistas a engajar-se no embate pelos “corações e mentes” da opinião pública internacional, com relativo sucesso. Embora, nos dias subsequentes ao evento, a imprensa e a opinião pública internacional tenham se expressado muito favoravelmente em relação à realização do Mundial de Futebol no Brasil, não resta dúvidas de que a falta de planejamento da diplomacia pública do governo privou-o de aproveitar oportunidades únicas de promoção dos interesses do país.

É importante ressaltar que como ferramenta de *soft power* o esporte tem aplicações que vão além dos megaeventos, beneficiando-se do seu impacto. Atualmente, o Brasil possui considerável apelo esportivo no cenário internacional, que vai além do futebol e inclui o voleibol, a natação e o judô, entre outras modalidades. Essa lista deverá crescer em função da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio de Janeiro, em 2016. Com o objetivo de preparar-se para utilizar o esporte

como instrumento de diplomacia pública no caudal de demandas pós-Jogos, o Itamaraty poderia estabelecer desde já diálogo com o Ministério do Esporte e com os Comitês Olímpico e Paralímpico Brasileiros, no sentido de viabilizar agendas esportivas no exterior, que já ocorrem dentro da lógica do planejamento daquelas entidades, como expressão de diplomacia pública brasileira. Com tempo, domínio do cenário e coordenação com as áreas do esporte, as Missões no exterior e a AIG teriam condições para transformar campeonatos e turnês de amistosos em atividades de promoção da imagem do Brasil no exterior.

8.2.4. *Soft power*, diplomacia pública e centro de poder

O exemplo chinês é valioso, sobretudo, porque demonstra que, para servir a um fim tão complexo quanto o “surgimento suave”, o *soft power* não pode ser um conceito que subsista na periferia da política e do discurso diplomático, nem a diplomacia pública pode ser uma ferramenta mantida distante do centro de poder, se quiser florescer. Pelo que se viu na seção 4.2, a diplomacia pública experimentou profundo processo de institucionalização na China, segundo diretiva que emanava do mais alto nível. No caso brasileiro, o *soft power* está na essência do discurso diplomático. Ao longo da história, porém, a DP frequentemente tem sido olvidada a níveis intermediários da formulação de políticas. Quando foi trazida para perto do centro do poder, como se mostra no capítulo sete, produziu resultados notáveis.

Cabe ressaltar, por fim, que a promoção do *soft power* brasileiro, tanto no âmbito do Mercosul e da Cobradi como no da diplomacia esportiva, encontra lugar bem delineado para desenvolver-se no plano estratégico de diplomacia pública. Por meio do plano, os órgãos governamentais associados ao Mercosul e à Cobradi, bem como aqueles que lidam com o esporte, poderiam expressar suas necessidades de comunicação e tornar-se-iam aliados do Itamaraty no desenvolvimento de estratégias e na implementação de táticas para a defesa dos interesses comuns.

8.3. Lições do exemplo canadense: colaboração e diplomacia digital

8.3.1. Padrão digital

A experiência da diplomacia digital canadense é valiosa porque ilustra o caminho natural do desenvolvimento da diplomacia pública do século XXI. No Brasil, a mídia digital já é utilizada nas estruturas de governo e o Itamaraty tem procurado dar conta do desafio de adequar-se ao “governo digital”. Nesse contexto, cabe mencionar a criação de nova página do Ministério, em conformidade com as especificações do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro⁴⁸⁵. Na Secretaria de Estado, a AIG administra perfis no *Facebook*, *Twitter* e um canal no *YouTube*; e a Divisão de Assuntos Consulares (DAC) administra uma página no Facebook. Além disso, mais de uma centena de Postos possuem perfis em uma ou mais dessas mídias sociais⁴⁸⁶.

Tais ferramentas constituem o início de um processo aparentemente inexorável de digitalização da diplomacia brasileira. Isso ocorre na esteira do que já se percebe em todo o mundo, para o quê as chancelarias estão parcialmente aparelhadas, pois seu *core business* é o tratamento da informação, que historicamente tem sido feito por meio de telegramas e outros expedientes. Atualmente, o que diferencia a diplomacia digital da comunicação diplomática tradicional são os públicos. Essas novas ferramentas também são utilizadas para a comunicação com públicos externos – nacionais e internacionais. Em sua tese de CAE, Marco Antônio Nakata discute exemplos de diplomacia digital que se desenvolvem nas chancelarias de alguns países, como Reino Unido e França, além de enumerar exemplos e propostas de sua utilização na diplomacia pública, com foco na divulgação cultural⁴⁸⁷.

485 Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

486 Brasil (2013b).

487 Nakata (2013), capítulos 4 e 5.

O caso canadense ilustra a passagem da utilização de um instrumento no qual a chancelaria confiava para as suas comunicações internas, tradicionais, à utilização que a pós-modernidade exige. Ao lançar mão das tecnologias da internet para dialogar com o público, o governo canadense quebrou o paradigma da comunicação vigente, fechada, e conectou-se à sociedade, abrindo as portas para a nova diplomacia pública. A um só tempo capacitou-se a escutar a sociedade, para os fins que já se comentou, e trouxe transparência e legitimidade ao processo de formulação de políticas. Pelas próprias características do meio, que não reconhece fronteiras físicas, o diálogo proposto incluía estrangeiros no Canadá e no exterior, bem como nacionais dentro e fora do país. Sem entrar no mérito dos resultados daquele exercício, o paradigma parece muito apropriado ao Itamaraty de hoje, que, com iniciativas como os “Diálogos sobre Política Externa”, inicia trajetória de diplomacia pública coerente com o seu *soft power*.

Os próximos passos dessa trajetória deveriam incluir a utilização das plataformas digitais para a disseminação da política externa, de maneira sistemática e intensiva, desde o recolhimento de subsídios, passando pela formulação e os ajustes de sintonia fina, até a sua divulgação e implementação. Nesse sentido, a construção desse novo paradigma deve suprir a necessidade de se estabelecer, no Itamaraty, uma liderança dedicada à conformação de diplomacia digital robusta, no mais alto nível possível. Sua responsabilidade seria a de supervisionar a implementação de políticas de uso das plataformas digitais e garantir a sua transversalidade no Ministério. Para tanto, deveria instituir-se coordenação entre o Departamento de Comunicações e Documentação (DCD) e a Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG) a fim de se estudar os meios para a criação de grupo de especialistas no tema, cuja missão seria a de capacitar e aparelhar a estrutura do serviço diplomático brasileiro para o uso intensivo da diplomacia digital. É provável que essa coordenação requeira *expertise* externa, que poderá ser obtida, por exemplo, na Presidência da República e no Ministério do Planejamento,

no contexto do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, ou na Academia, em exercício de meta-diplomacia pública.

Esse exercício de desenvolvimento da diplomacia digital também deveria contemplar a etapa de capacitação dos funcionários diplomáticos com vistas ao uso das plataformas digitais – em particular, das mídias sociais. Como qualquer outro meio de comunicação do Ministério, as mídias sociais precisam ser entendidas como uma ferramenta diplomática e seu uso deve estar submetido às políticas de responsabilidade funcional. Por serem plataformas de grande dinamismo e exposição, os diplomatas autorizados a utilizá-las seriam submetidos a treinamento específico, espécie de *media training*, ao qual todos os profissionais que se expressam em público oficialmente deveriam ser submetidos. Em momento subsequente, esse treinamento, o aparelhamento e a capacitação digital seriam estendidos aos Postos, com vistas ao seu enquadramento nas novas políticas – respeitada a realidade do fluxo de demanda pela utilização de tais ferramentas em cada local.

Como consequência dessa mudança de paradigma, no futuro, dever-se-ia visar à digitalização de todos os serviços do Ministério, tanto na SERE como nos Postos – o “padrão digital” de serviços ou o que os britânicos⁴⁸⁸ denominam *digital by default*. Serviços em outras plataformas, que não a digital, seriam oferecidos somente por necessidade específica do público. Trata-se de medida que se mostraria indispensável para o bom funcionamento das atividades do Itamaraty, em um mundo cada vez mais dominado pelas redes digitais de relacionamento e pela necessidade de transparência das políticas. Ademais, o padrão digital economizaria recursos e aumentaria a *accountability*, com inequívocos benefícios para o público contribuinte – a quem a política externa e a diplomacia pública visam a beneficiar em primeira instância.

488 Disponível em: <<http://blogs.fco.gov.uk/digitaldiplomacy/digital-strategy/>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

8.3.2. Tecnologia da Informação

Como se observou no caso canadense, o uso da diplomacia digital está associado a elemento fundamental para a boa gestão da informação e da comunicação digital: a estrutura de Tecnologia da Informação (TI). Em *Branding Canada*, Evan Potter ressalta que, em 2005, o DFAIT possuía “uma das mais avançadas infraestruturas de telecomunicações entre todos os Ministérios das Relações Exteriores do mundo” e, por certo tempo, “poucas [chancelarias] podiam desafiar a liderança do DFAIT na área *online*”⁴⁸⁹.

Somente uma estrutura de TI robusta poderá oferecer ao Itamaraty segurança para investir em plataformas de comunicação fundamentais para o desempenho das funções diplomáticas no século XXI. Como bem exemplificam o episódio do vazamento de assuntos relacionados ao Brasil no Wikileaks⁴⁹⁰, a partir de 2010, e o ataque de *hackers* à rede corporativa e ao correio eletrônico do Itamaraty⁴⁹¹, em 2014, a valorização da TI não diz respeito apenas a oferecer melhores condições às atividades-fim do Ministério. Relaciona-se diretamente com a segurança no desempenho dessas atividades.

Como sublinha o memorando Dinfor 25, de 17 de julho de 2014, a principal dificuldade da área de TI do Itamaraty é orçamentária. Na Esplanada, em 2013, apenas os Ministérios das Cidades e dos Esportes gastaram menos que o Itamaraty em TI (em termos de percentual orçamentário alocado), embora essas Pastas não tenham no tratamento

489 Potter (2009), p. 164.

490 O Wikileaks é uma organização sem fins lucrativos que visa à transparência por meio da publicação de informações confidenciais vazadas com base no significado ético, político e histórico de seu conteúdo. Foi fundada em 2006, por dissidentes, jornalistas e matemáticos chineses e por especialistas em tecnologia de empresas de *startup* dos EUA, África do Sul, Austrália, entre outros. Julian Assange, um ativista australiano, é reconhecido como seu diretor. Ver Karhula (2011), para mais detalhes. A partir de novembro de 2010, o Wikileaks, por meio de matérias publicadas nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, passou a vaziar conteúdo selecionado entre mais de 3000 telegramas confidenciais da Embaixada e dos Consulados dos EUA no Brasil, do período 2003-2010, com considerável repercussão nacional. Para uma versão interessante desses episódios, que envolvem o Brasil, ver Viana (2012).

491 No mês de maio de 2014, o correio eletrônico e a rede corporativa do Itamaraty foram assediados por vândalos cibernéticos, que utilizaram “links maliciosos” conhecidos com “phishing” para invadir o sistema de TI da Casa. O episódio teve considerável repercussão pública, apesar de os danos aos interesses do Itamaraty terem sido comparativamente pequenos.

da informação o seu “*core business*”. Se comparado ao de chancelarias que possuem redes de Postos com dimensões semelhantes à da brasileira, o orçamento de Tecnologia da Informação do Itamaraty empalidece sensivelmente: em 2013, o Reino Unido tinha 270 Postos no exterior e gastou em TI o equivalente a R\$213 milhões; o Canadá possuía 260 Postos, que consumiram R\$176 milhões; e a Austrália, que contava com 164 Postos, dispôs de R\$ 398 milhões. Naquele ano, com 227 Postos, o Brasil dispendeu apenas R\$ 17 milhões em TI. A comparação com o setor corporativo também é ilustrativa. Segundo pesquisa da FGV, o investimento médio em TI entre as 500 maiores empresas brasileiras, em 2013, foi de 7,5% do faturamento líquido. No mesmo ano, o Itamaraty alocou cerca de 0,79% de seu orçamento em TI, dos quais apenas R\$ 2,3 milhões em investimento⁴⁹².

À questão orçamentária soma-se a de pessoal técnico. Em 2014, a rede que atendia a cerca de 6.000 usuários em 150 países era administrada por um oficial de chancelaria, um assistente de chancelaria e seis Analistas de Tecnologia da Informação (ATI) – carreira do Ministério do Planejamento. A própria gestão da TI, administrada no Itamaraty em nível de Divisão, reflete a profundidade do problema. Em órgãos onde é valorizada, como no Ministério do Planejamento e no TCU, a TI é administrada em nível de subsecretaria. Boa parte dos ministérios o faz em nível departamental⁴⁹³.

Finalmente, a falta de institucionalização dos processos conclui a lista de dificuldades enfrentadas pela Tecnologia de Informação no Ministério, segundo o Memorando supracitado. Levantamento bianual sobre maturidade na governança de TI, realizado pelo TCU em 2012, posiciona o Itamaraty em 23o lugar, à frente apenas do Ministério da Pesca⁴⁹⁴. Essa avaliação reflete certa “incultura de TI entre os usuários

492 Brasil (2014d), p. 4 e 5.

493 Idem, p. 6 e 7.

494 Ibidem, p. 8 e 9.

do Itamaraty”⁴⁹⁵, que acaba por relegar a tecnologia a um nível não estratégico na estrutura da Casa. Nesse contexto, cabe recorrer aos manuais de TI do TCU, que são claros:

A governança de TI [nos órgãos governamentais] é de responsabilidade dos executivos e da alta direção, consistindo em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da organização⁴⁹⁶.

Os elementos acima mencionados indicam a dimensão da crise de TI por que passa o Itamaraty. Por sua vez, o memorando de referência aponta para possíveis soluções, que passam sempre pela questão da institucionalização dos processos da TI. A exemplo do que acontece com a diplomacia pública, a tecnologia da informação padece de falta de planejamento estratégico que traga à luz o abismo que existe entre as demandas crescentes e os recursos cada vez mais escassos, bem como os caminhos para a mudança de paradigma que produza soluções consistentes. É preciso que a mais alta liderança da Casa lute para garantir esse orçamento todos os anos, antes de reforçá-lo. Embora fuja ao escopo deste trabalho uma avaliação mais profunda da tecnologia da informação no Itamaraty, cabe, sim, sublinhar o quão sensível ela é para o desempenho das atividades da Casa e, em particular, para o sucesso da diplomacia pública.

8.3.3. Colaboração

O exemplo canadense oferece ainda outra lição, ao utilizar o diálogo e a cooperação com as entidades da sociedade civil organizada como ferramenta para “*punch above one’s weight*”. O diálogo que levou à colaboração entre as ONGs e os governos que discutiram o processo de Ottawa, liderados pelos canadenses, desenvolveu-se por oportunismo

495 Brasil (2014d), p. 11.

496 Brasil (2010c), p. 8.

diante do interesse comum. A participação dessas ONGs naquele processo configura exemplo plausível de ser emulado ou adaptado ao cenário nacional. O Itamaraty possui extensa experiência de diálogo com as entidades da sociedade civil brasileira. Transformar esse diálogo em uma ferramenta da diplomacia pública, na promoção dos valores e interesses brasileiros, é uma lição que se deve buscar implementar.

8.4. Lições do exemplo norueguês: diálogo e colaboração

A diplomacia pública da Noruega desenvolve-se em cenário particular, no qual a escolha de nicho que singularizou o país – o engajamento pela paz no mundo – e os canais pelos quais ela se desenvolveu – com a intensa colaboração entre atores estatais e não estatais – tornam o “modelo norueguês” rico para o estudo, mas difícil de ser reproduzido.

Em particular, as características da Noruega facilitaram o desenvolvimento do modelo. País rico e desenvolvido, com população pequena e historicamente engajada nos projetos de ajuda internacional, a Noruega trilhou caminho relativamente natural e contínuo até que o engajamento pela paz passasse a ser identificado como marca do país. Tal trajetória dificilmente poderia ser percorrida por um país como o Brasil, que possui população cerca de 40 vezes maior que a da Noruega, ainda assolada por profundas desigualdades socioeconômicas. Mais do que isso, a complexidade da democracia brasileira seria um desafio adicional na conformação de qualquer marca país tão restrita como a da Noruega. No entanto, a participação em processos de paz não é atividade estranha ao Brasil.

8.4.1. Colaboração pela paz

Desde a participação na Missão de Paz da ONU em Suez, em 1956, o Brasil exerce com interesse o papel de promotor da paz, consciente do seu impacto positivo na imagem internacional do país. Como observou o então chanceler Celso Amorim, em seminário de 2007, “ao longo das

últimas décadas, o Brasil cedeu cerca de 17 mil homens à ONU, para participar de mais de 30 missões. Atualmente, mais de 1.200 militares e policiais brasileiros participam em nove das quinze missões existentes, a grande maioria delas no Haiti”⁴⁹⁷.

Tradicionalmente, a abordagem brasileira do conceito de manutenção da paz tem sido respaldada pela adesão aos princípios do multilateralismo e da solução pacífica de conflitos, o que garante ao país considerável alavancagem de *soft power* e dividendos para sua imagem internacional. Atualmente, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) sintetiza os melhores esforços do Brasil no desenvolvimento de um paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos baseado no tripé segurança/reconciliação política/desenvolvimento, com vistas a garantir as melhores condições no caminho para a consolidação da democracia e do desenvolvimento do Haiti⁴⁹⁸. Tal paradigma possui potencial de promoção da imagem do Brasil como um ator relevante no cenário internacional. Do ponto de vista da diplomacia pública, trata-se de oportunidade singular para promover o *soft power* brasileiro.

As possibilidades de exposição do Brasil como um parceiro confiável no contexto da cooperação internacional vão além das Operações de Paz. Hoje, por exemplo, após terem ajudado a elevar 42 milhões de brasileiros à classe média e a retirar da pobreza outros 36 milhões, os programas sociais brasileiros fazem do país uma referência internacional no combate à desigualdade e têm-se constituído instrumento de cooperação externa frequentemente requisitado, tanto em contatos bilaterais como nos foros multilaterais. Segundo o ministro Luiz Alberto Figueiredo, em audiência na Comissão de Política Externa do Senado Federal:

[O Brasil] é visto como exemplo de um país que deu um salto de crescimento com distribuição de renda em contexto democrático e de respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente. Isso não é fácil.

497 Brasil (2007).

498 Idem.

[...]. Há uma curiosidade muito grande, uma busca de compreensão maior acerca de como o Brasil conseguiu o que, há muitas décadas, os economistas diziam que era impossível: crescimento acompanhado simultaneamente da distribuição de renda, da inclusão social⁴⁹⁹.

Se, por um lado, escapa à proposta deste trabalho a avaliação das políticas do Brasil em relação às Missões de Paz ou à cooperação internacional, por outro, importa realçar a relevância de se ter uma associação lógica entre eventuais projetos de cooperação de que participe o Brasil e uma estratégia de diplomacia pública que renda frutos à divulgação da imagem positiva do país. O exemplo específico da Noruega é ilustrativo, na medida em que explicita uma estratégia deliberada de valorizar méritos inequívocos de engajamento internacional em benefício dos interesses do país na comunidade internacional.

8.4.2. Diálogos sobre Política Externa

O caso norueguês é também notável porque sublinha a importância da participação de atores não estatais para o sucesso dos projetos de engajamento pela paz, o que, como se ressaltou anteriormente, faz a conexão entre a legitimação do público interno e a boa recepção dos públicos externos. No caso brasileiro, é de longa data a tradição do diálogo democrático entre o Itamaraty e instituições da sociedade civil organizada, por exemplo, durante a preparação para a Conferência de Viena, como se comentou na seção 6.1.

Nessa linha de diálogo, em maio de 2013, por ocasião de audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o então ministro Antônio Patriota foi submetido à sabatina de 30 perguntas sobre política externa apresentadas pelos senadores da Comissão, mas formuladas por internautas. A ONG Conectas havia lançado dias antes uma campanha na internet denominada “Ministro, Eu #QueroSaber”, que por quatro dias coligiu perguntas propostas por cidadãos interessados em política

499 Brasil (2014e).

externa. Na ocasião, Patriota reiterou o compromisso do Itamaraty com o diálogo permanente com a sociedade e as ONGs⁵⁰⁰: “Estamos estudando a criação de um conselho de contato com a sociedade civil, onde discutiríamos os objetivos e linhas gerais da política externa brasileira. A Conectas pode ter certeza de que só aumentará daqui para frente os contatos com organizações como ela”⁵⁰¹.

Em fevereiro de 2014, quando visitou a mesma Comissão, o ministro Luiz Alberto Figueiredo foi taxativo quanto ao seu “compromisso de ampliar a abertura do Itamaraty à sociedade brasileira”, afirmando seu entendimento de que é:

Fundamental valorizar a interação do Itamaraty com o conjunto do governo, dos demais poderes e da sociedade civil. Os temas de política externa, felizmente, mobilizam cada vez mais o interesse e a atenção dentro do País. Trata-se de um desenvolvimento muito positivo da nossa democracia que ocorre em momento em que se amplia a projeção externa do Brasil e cresce a percepção no plano interno sobre a relevância dos assuntos internacionais e seu impacto sobre a realidade e os destinos nacionais. Nesse contexto, [...] o Itamaraty iniciará ainda este mês uma série de eventos de diálogo entre Governo, Congresso e sociedade civil sobre temas centrais da política externa brasileira. Além de entidades públicas, os eventos reunirão representantes da academia, da imprensa, dos movimentos sociais, de organizações não governamentais, dos sindicatos e de setores empresariais. Com isso, nós daremos conteúdo concreto a essa determinação a qual eu me referi, de maior abertura e interação com a sociedade brasileira. [...]. É óbvio que o diálogo não se esgotará com esse exercício, mas esse exercício abrirá portas e canais para a continuação desse diálogo. E, como resultado desse processo, o Itamaraty elaborará um livro branco da política externa brasileira, que conterà princípios, prioridades e linhas de ação da política externa. A elaboração desse livro branco, que eu acho da maior importância, será, sim, o fruto desse diálogo aberto, arejado, participativo, como necessariamente tem que ser⁵⁰².

500 Conectas (2014).

501 Conectas (2013).

502 Brasil (2014e).

De fato, entre os dias 26 de fevereiro e 2 de abril de 2014, realizaram-se no Itamaraty os “Diálogos sobre Política Externa”, série de debates com a participação de jornalistas, parlamentares, acadêmicos, empresários, sindicalistas e representantes de movimentos sociais. Os eixos de debate abarcaram amplo leque de assuntos – da integração sul-americana ao desenvolvimento sustentável, da promoção comercial à geopolítica de energia, das perspectivas da nova governança internacional às políticas públicas em benefício dos brasileiros no exterior. No total, realizaram-se duas sessões gerais e 14 painéis temáticos.

Em seu discurso na sessão de encerramento, o ministro Figueiredo sintetizou o papel dos “Diálogos” a partir de três perspectivas:

São parte de um processo de fortalecimento da transparência do Itamaraty e dos canais de interação com o Governo e a sociedade. São parte de um processo acelerado de ampliação do debate interno sobre política externa, dado o crescente interesse no Brasil pelos temas internacionais. São parte de um processo de reforço, pelo Itamaraty, das instâncias de pensamento e planejamento estratégico sobre o lugar do Brasil no mundo⁵⁰³.

Os “Diálogos”, se transformados em políticas, provavelmente constituirão a mais arrojada iniciativa de diplomacia pública dentro do Itamaraty, desde o relatório do Grupo de Trabalho sobre divulgação do Brasil no exterior, em 1993. Seu desdobramento mais palpável, o Livro Branco, terá condições de estabelecer um novo padrão de relações do Itamaraty com a sociedade, permitindo que o Ministério finalmente ultrapasse o limite do monólogo e alcance o diálogo em busca da colaboração, segundo as definições de Cowan e Arsenault⁵⁰⁴.

Em artigo intitulado “Participação Social e Política Externa”, os pesquisadores Haroldo Ramanzini Júnior e Rogério de Souza Farias reconhecem os avanços alcançados pelos “Diálogos” e argumentam que o próximo desafio talvez “seja refletir como migrar salutar expectativas

503 Brasil (2014b).

504 Cowan e Arsenault (2008).

e ações para o cotidiano do processo decisório”. Nesse sentido, sugerem que:

O acesso ao material sobre as negociações em curso é essencial para a produtiva contribuição das áreas setoriais do governo e da sociedade. A série telegráfica do Itamaraty referente às negociações comerciais internacionais poderia ser distribuída em terminais de órgãos pertinentes. O mesmo pode ser considerado para outras áreas temáticas. Essas informações devem ser compartilhadas, de forma mais aberta, com atores não governamentais. Tal medida é essencial para possibilitar o monitoramento por parte da sociedade sobre como seus interesses são apresentados e defendidos externamente⁵⁰⁵.

As discussões sobre a forma da continuidade desse diálogo não são simples e requererão esforço e persistência de todos os atores. Do resultado, poderá surgir o caminho para se alcançar a terceira “camada” da nova diplomacia pública – a colaboração. E aqui se retorna às lições da Noruega. O exemplo do país nórdico mostra que esse longo processo de amadurecimento da comunicação, que se iniciou com o monólogo dos discursos e notas à imprensa e agora chega ao diálogo com os públicos internos, só se tornará efetivo para os interesses do Brasil quando se completar o ciclo e o estado passar a ser capaz de influenciar públicos externos porque, por um lado, tem a legitimação interna e, por outro, tem a colaboração de atores não estatais reconhecidos pelos públicos externos.

505 Ramanzini Jr e Farias (2014).



Conclusão

Como reflexo dos inúmeros avanços no plano doméstico e de uma atuação diplomática vigorosa, o Brasil entrou no século XXI qualificado a dar novo significado à percepção internacional de sua imagem. O governo Lula, por meio da diplomacia pública, na sua vertente de comunicação social, aproveitou a oportunidade e, sobretudo em seu segundo mandato, desenvolveu e formalizou um conjunto de estratégias e ações que ajudou o país a galgar etapas valiosas na busca de uma exposição mais positiva no cenário internacional.

O sucesso da formalização dessas iniciativas de divulgação serviu para expor uma característica histórica recorrente da diplomacia pública no país: a falta de institucionalização de processos. Como se viu, episódio de formalização semelhante já havia ocorrido no Itamaraty, nos anos de 1990, mas não tivera aprofundamento, tampouco refletira-se em maior formalização de processos da comunicação com públicos externos. Tal peculiaridade não é exclusiva da DP, mas, nessa atividade, ganha conotação perversa. Por sua conformação multidisciplinar e multidimensional, a diplomacia pública se presta facilmente a interpretações desfocadas e superficiais, que concorrem para distanciá-la do conceito de disciplina madura, provida de sólida governança e

accountability. Isso frequentemente a associa à imagem equivocada de uma atividade sem propósito claro.

No presente trabalho, foram discutidos exemplos significativos dos EUA, da China, do Canadá e da Noruega, com o intuito de demonstrar que a institucionalização dos processos é o caminho mais seguro para o desenvolvimento de uma diplomacia pública madura no país. Além disso, os exemplos colhidos objetivaram inspirar estratégias e táticas de divulgação da imagem do Brasil no exterior.

No caso norueguês, marcado pela colaboração entre atores estatais e não estatais, no contexto do engajamento em programas humanitários pelo mundo, a lógica por trás da diplomacia de nicho está entranhada no próprio *ethos* da nação. No entanto, somente com o desenvolvimento de longo processo de institucionalização, caracterizado por inúmeros *white papers* e *policies* submetidos ao Congresso e ampla discussão na sociedade, a diplomacia pública norueguesa ganhou forma e desabrochou. Os processos desenvolvidos em tal contexto promoveram a ligação entre a legitimação dos públicos internos e a receptividade dos externos.

As experiências do Canadá seguem na mesma linha. Se a diplomacia pública do país ganhou maior consistência ao contrapor-se à força e à influência dos EUA, no início dos anos de 1980, somente foi dar as primeiras mostras de solidez no episódio da Convenção de Ottawa, quando o diálogo entre o governo e as ONGs frutificou. Como observou Lloyd Axworthy, no seu relato do período, o processo de Ottawa beneficiou-se enormemente da energia trazida pelos representantes da sociedade civil organizada, mas não teria sido concluído sem o peso institucional do governo. As iniciativas de DP que a Convenção inspirou ganharam forma e tiveram êxito quando foram institucionalizadas em iniciativas como o documento *A Dialogue on Foreign Policy* e seus desdobramentos.

O exemplo chinês é mais radical, na medida em que, com o objetivo estratégico claro de apoiar o “surgimento suave”, os processos

de institucionalização levaram a política externa, no seu mais alto nível, à apropriação de conceito Ocidental clássico das relações internacionais: o *soft power*. As bem definidas estruturas da diplomacia pública chinesa foram criadas como decorrência natural daquela apropriação.

No caso dos EUA, a mensagem mais instigante é a de que, além de fundamental para o desenvolvimento da diplomacia pública, a institucionalização de seus processos deve ser, em si, um processo – dinâmico e contínuo. Para um aparelho estatal, como o dos EUA, que possui sofisticada estrutura multidimensional de divulgação da imagem do país no exterior, o que importa já não é mais se um dado número de unidades e um padrão de atividades da diplomacia pública são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos, mas, sim, que tal institucionalização seja *accountable*.

No plano da lógica, o caso brasileiro intercepta esses exemplos, quando o país passa a conformar credenciais para exercer seu *soft power* com desenvoltura no cenário internacional e surge o propósito para o desenvolvimento da diplomacia pública. As descrições dos esforços de institucionalização da DP, nos Governos Cardoso e Lula, demonstram que, quando instado a agir, o ator internacional soube corresponder às expectativas e produziu estratégias e táticas eficazes para divulgar o Brasil no exterior.

Em particular, a criação de estrutura robusta de diplomacia pública na Secom, a partir de 2007, serviu de catalisador para as atividades de divulgação do Brasil no exterior e concorreu para melhorar a percepção do país entre os públicos estrangeiros. Embora desprovido de elaboração mais profunda, o planejamento estratégico então levado a cabo posicionou a diplomacia pública brasileira em patamar de formalização de processos considerável, que permitiu vislumbrar os benefícios que adviriam do esforço de se transformar a institucionalização em política. Nesse momento, o caso brasileiro coligiu os elementos para voltar a interceptar os quatro exemplos do trabalho: é por meio do planejamento

estratégico das ações que se concorre para a institucionalização da diplomacia pública.

Este trabalho propôs que o Itamaraty leve a experiência do governo Lula a um novo estágio, o que a um só tempo garantiria o aprofundamento do planejamento de diplomacia pública no Ministério das Relações Exteriores e fomentaria o amadurecimento dos processos de integração dos órgãos do setor no governo federal. Por meio do desenvolvimento de profundo e inclusivo plano estratégico de diplomacia pública, o Itamaraty poderia lançar as bases para um trabalho contínuo de divulgação do Brasil no exterior, que promova a multidimensionalidade do *soft power* brasileiro e valorize o caráter multidisciplinar da DP. Esse plano teria como sua mais importante característica o fato de ser o produto de diálogo interno baseado nos conceitos de missão, visão e valores da diplomacia pública do Itamaraty. Legitimado pela Casa, ele ganharia a Esplanada dos Ministérios, em ampla consulta, que se iniciaria pela Secom e pelos demais Ministérios com vinculação direta à diplomacia pública, como os da Cultura e da Educação. Seria, em seguida, compartilhado entre as Pastas que mais se beneficiam da DP, como o MDIC. Em esforço vigoroso de transversalidade, ajudaria a elevar a institucionalização da diplomacia pública no Brasil a nível internacional de excelência.

Ademais, este trabalho enumerou diversas sugestões de ações de DP, inspiradas nos exemplos dos quatro países comentados. Está implícita na apresentação das sugestões que o Itamaraty teria muito a ganhar, se cada uma dessas ações fizesse parte de um plano estratégico, com lógicas encadeadas no tempo e no espaço, que potencializassem o resultado das ações e oferecessem os elementos para *accountability*, que tanto interessa à nova diplomacia pública.

Implícita também, mas presente em todos os momentos nos quais se formularam propostas que demandariam recursos humanos e financeiros, está a expectativa por reformas na área de diplomacia pública do Itamaraty. Foge ao escopo deste trabalho especular sobre

o formato e a extensão dessas reformas, que poderiam ser apenas de conteúdo ou ir do fortalecimento da AIG e da Divulg à integração de atribuições dessas unidades em estrutura única, com mais potencial de sinergia. As reformas poderiam, no entanto, ir além, como exigem a complexidade e a importância da diplomacia pública, em um país como o Brasil. Por meio da criação de subsecretaria que agregasse toda a diplomacia pública do ministério e desse conta de uma Rede Brasil Cultural transformada em instituto e de um plano estratégico de DP abrangente e ambicioso, poder-se-ia posicionar a diplomacia pública do Itamaraty entre as mais modernas do mundo. Essa subsecretaria poderia naturalmente conter um departamento que reconheceria a realização de eventos como ferramenta estratégica de diplomacia pública. O próprio exercício em torno do plano estratégico de diplomacia pública teria condições de abrir o caminho para essas reformas.

O Brasil é hoje uma democracia vibrante, que possui uma população e uma cultura rica e diversificada, herdeira de um passado sem óbices em suas relações internacionais.

Este trabalho terá logrado um tanto se atrair a atenção dos formuladores para o fato de que atualmente a diplomacia pública brasileira enfeixa os meios, os propósitos e a maturidade para ver promovida a institucionalização de seus processos, sem o que ela poderia aproximar-se da imagem da pedra de Sísifo – sempre destinada ao recomeço. Cabe ao Itamaraty assumir o papel que lhe cai naturalmente e escrever esse capítulo da história da divulgação da imagem do Brasil.





REFERÊNCIAS



Livro e artigos:

ANHOLT, Simon (2005). *Brand New Justice: How Branding Places and Products Can Help the Developing World*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.

_____ (2007). *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Nova York: Palgrave MacMillan.

_____ (2010). *Places: Identity, Image and Reputation*. Londres: Palgrave MacMillan.

ARNDT, Richard T. (2005). *The First Resort of Kings: American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*. Dulles, VA: Potomac Books.

ARQUILLA, John; RONFELDT, David (1999). *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*. Santa Monica, CA: National Defense Research Institute, RAND.

ARSENAULT, Amelia (2009). "Public Diplomacy 2.0". In: SEIB, Philip (Ed.). *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 135-153.

ARYABAHA, Evans Phidelis (2010). *The Role of the Beijing Olympics in China's Public Diplomacy and its impact in Politics, Economics and Environment*. Dissertação de Mestrado em Diplomacia Contemporânea apresentada na Faculdade de Artes da Universidade de Malta. Disponível em: <[http://www.diplomacy.edu/sites/default/files/30112010134404%20Aryabaha%20\(Library\).pdf](http://www.diplomacy.edu/sites/default/files/30112010134404%20Aryabaha%20(Library).pdf)>.

AXWORTHY, Lloyd (2003). *Navigating a New World: Canada's Global Future*. Canada: Vintage Canada.

BACHMANN, Veit; HOLDEN, Patrick (2012). Leading through Civilian Power or Creeping Inertia? *Foreign Policy Journal*, disponível

em: <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2012/05/22/leading-through-civilian-power-or-creeping-inertia/>>.

BANDARAGE, Asoka (2011). The 'Norwegian Model': Political Economy of NGO Peacemaking. Brown University, Providence, RI: *Brown Journal of Public Affairs*, Spring/Summer 2011, Vol. XVII, Issue II, p. 221-242.

BÁTORA, Josef (2005a). *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*. Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

_____ (2005b). Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy? *Journal of European Public Policy*, 12 (1): 44-66.

_____ (2006). Public Diplomacy Between Home and Abroad: Norway and Canada. *The Hage Journal of Diplomacy*, vol. 1, No. 1, p. 53-80.

BAUMANN, Renato (Ed.) (2013). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – 2010*. IPEA/ABC. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf>.

BBCWS (2005). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <http://www.globescan.com/news_archives/bbcpoll06-1.html>.

_____ (2006). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <http://www.globescan.com/news_archives/bbc06-3/>.

_____ (2007). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/06_03_07_perceptions.pdf>.

BBCWS (2008). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/02_04_08_globalview.pdf>.

_____ (2009). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb09/BBCVals_Feb09_rpt.pdf>.

_____ (2010). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/160410bbcwspll.pdf>>.

_____ (2011). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Março. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/05_03_11_bbcws_country_poll.pdf>.

_____ (2011). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Dezembro. Disponível em: <http://www.globescan.com/images/images/pressreleases/bbc2011_unemployment/bbc2011_unemployment.pdf>.

_____ (2012). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <http://www.globescan.com/images/images/pressreleases/bbc2012_country_ratings/2012_bbc_country%20rating%20final%20080512.pdf>.

_____ (2013). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <<http://www.worldpublicopinion.org/pipa/2013%20Country%20Rating%20Poll.pdf>>.

_____ (2014). *Country Rating Poll*. BBC Globescan. Disponível em: <<http://downloads.bbc.co.uk/mediacentre/country-rating-poll.pdf>>.

BOLEWSKI, Wilfried; RIETIG, Candy M. (2008). The Cultural Impact on China's New Diplomacy. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. 9, p. 83-96. In: <www.journalofdiplomacy.org>.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

_____ (1993). MRE. *Circular Telegráfica confidencial 19 864* de 16 de março.

_____ (1995). MRE. *Circular Telegráfica 22 651* de 17 de fevereiro.

_____ (1996a) MRE. *Circular Telegráfica 25 906* de 14 de janeiro.

_____ (1996b). MRE. *Circular Telegráfica 26 391* de 5 de março.

_____ (1996c) MRE. *Circular Telegráfica 29 522* de 28 de novembro.

_____ (1997a). MRE. *Circular Telegráfica 30 258* de 17 de fevereiro.

_____ (1997b). MRE. *Circular Telegráfica 30 487* de 10 de março.

_____ (2002a). MRE. *Circular Telegráfica 44 752* de 26 de novembro.

_____ (2002b). MRE. *Circular Telegráfica 44 754* de 26 de novembro.

_____ (2004). MRE. *Circular Telegráfica 50 522* de 22 de abril.

_____ (2005a). Biblioteca da Presidência da República. *Entrevista Exclusiva concedida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, à jornalista Melissa Monteiro (TV francesa) em Paris*. Paris, França 15/07/2005. Exibida no programa Fantástico – TV Globo em 17/07/2005. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2005/15-07-2005-entrevista-exclusiva-concedida-pelo->

presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-jornalista-melissa-monteiro-em-paris>.

BRASIL (2005b). *AMRIK: Presença Árabe na América do Sul*. Catálogo de exposição. Brasília, DF: Itamaraty, MRE.

_____ (2006a). Biblioteca da Presidência da República. *Entrevista Exclusiva Concedida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao programa Fantástico da TV Globo*. Brasília, DF. 1º/1/2006. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/1o-mandato/2006/01-01-2006-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-programa-fantastico-da-tv-globo/view>>.

_____ (2006b). I Fórum Nacional de TVs Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão. Brasília, DF: Ministério da Cultura.

_____ (2007). *Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da abertura do "Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz*. Boletim Mundorama. Brasília, DF. 5/2/2007, disponível em: <<http://mundorama.net/2007/02/05/discurso-do-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-abertura-do-%E2%80%9Cseminario-de-alto-nivel-sobre-operacoes-de-manutencao-da-paz%E2%80%9D-brasilia/>>.

_____ (2007-2009). *Diário de Bordo – Campanha de Relações Públicas no Exterior*. Documento interno da SECOM. 3/5/2007.

_____ (2008a). *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 30ª Conferência Regional da FAO para a América Latina e Caribe*. Biblioteca da Presidência da República, disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/1o-semester/16-04-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula>>

da-silva-na-abertura-da-30a-conferencia-regional-da-fao-para-a-america-latina-e-caribe/view>.

BRASIL (2009a). *Discurso proferido pelo presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, na sessão de apresentação da Candidatura Rio2016 ao Comitê Olímpico Internacional (COI)*. Copenhague, Dinamarca, 02/10/2009. Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/10/02/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-apresentacao-da-candidatura-rio-2016-ao-comite-olimpico-internacional-coi-copenhague-dinamarca-02102009/>>.

_____ (2010a). Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *No Olimpo*. Brasília, DF: SECOM.

_____ (2010b). *Comunicação com a Sociedade*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento. Disponível através do link: <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.5_Comunicacao_com_a_sociedade.pdf>.

_____ (2010c). TCU – Tribunal de Contas da União. *Levantamento de Governança de TI de 2010*. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056350.PDF>>.

_____ (2010d). *Planejamento de Relações Públicas – 2010*. CDN/ FH.

_____ (2011a). Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. *Projeto Imagem: Resultados da Fase I (julho de 2010 a maio de 2011)*. Documento Interno (apresentação em PowerPoint).

_____ (2011b). MRE. *Balanço de Política Externa 2003-2010: Visitas Internacionais do presidente Lula e Visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de>>

estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/view>. Consultado em: 10 nov. 2014.

BRASIL (2011c). MRE. *Balanço da Política Externa 2003-2010: Visitas Internacionais e Nacionais do Ministro Celso Amorim e Visitas de Ministros de Negócios Estrangeiros ao Brasil*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-e-nacionais-do-ministro-celso-amorim-e-visitadas-de-ministros-de-negocios-estrangeiros-ao-brasil-2003-a-2010/view>>. Consultado em: 10 nov. 2014.

_____ (2013a). MRE. *Revista Mundo Afora*. No. 10. Departamento Cultural.

_____ (2013b). MRE. *Censo sobre Mídias Sociais*. Documento Interno, Assessoria de Imprensa do Gabinete

_____ (2014a). MRE. *Diálogos sobre Política Externa: um debate entre governo e sociedade sobre o papel do Brasil no mundo*. Brasília, DF: Palácio do Itamaraty. 26 de fevereiro a 2 de abril.

_____ (2014b). MRE. *Discurso proferido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, no encerramento dos “Diálogos sobre Política Externa”*. Brasília, DF em 2 de abril.

_____ (2014c). MRE. *Consolidado*. Documento Interno, Coordenação de Divulgação, Departamento Cultural.

_____ (2014d). MRE. *Memorandum DINFOR*. No. 25, de 17 de julho de 2014.

_____ (2014e). MRE. *Transcrição da Audiência Pública com o Ministro de Estado das Relações Exteriores, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal*. Brasília, DF, 6/2/2014. Disponível

em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4559:transcricao-da-audiencia-publica-com-o-ministro-de-estado-da-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-6-2-2014&catid=194&Itemid=454&lang=pt-br>. Acessado em: 19 nov. 2014.

BUTENSCHON, Nils (1997). *The Oslo Agreement in Norwegian Foreign Policy*. CMEIS Occasional Paper No. 56. Durham, UK: University of Durham.

CANADA (2003). *A Dialog on Foreign Affairs*. Department of Foreign Affairs and International Trade. Disponível em: <<http://www.dataparc.com/projects/www.foreign-policy-dialogue.ca/en/discusspaper/index.html>>.

_____ (2005). *Evaluation of the Public Diplomacy Program of Foreign Affairs Canada – Final Report*. DFAIT, julho de 2005. Disponível em: <http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2005/evaluation/diplomacy_program-programme_diplomatique.aspx?lang=eng>.

CARDOSO, Fernando Henrique (2006). *A Arte da Política: A História que Vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARR, E. H. (1939). *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939*. Londres, McMillan.

CARVALHO, Benjamin de; LIE, Jon Harald Sande (2015). “A Great Power Performance: Norway, status and the policy of involvement”. In: CARVALHO, Benjamin de; NEUMANN, Iver B. (Ed.) *Small State Status Seeking: Norway’s quest for international standing*. Nova York: Routledge, p. 56-71. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=JzGDBAAAQBAJ&pg=PA56&lpg=PA56&dq=%22A+great+POwer+Performance:+Norway,+status+and+the+policy+of+>>

involvement%22&source=bl&ots=yosTJ21hTn&sig=FjfSpIpxFLNdN45WxJXsGdEdaHY&hl=en&sa=X&ei=JhF2VPGCM8rZsASm4YgwBA&ved=0CB0Q6AEwAA#v=onepage&q=%22A%20great%20POwer%20Performance%3A%20Norway%2C%20status%20and%20the%20policy%20of%20involvement%22&f=false>.

CASTELLS, Manuel (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol.1, The Rise of the Network Society*. Malden, MA: Blackwell.

_____ (2008). “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks and Global Governance”. In: *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2008, Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008, p. 78-93.

CASTRO, Andreia Soares e (2003). 2014 FIFA World Cup and 2016 Olympic Games: Brazil’s Strategy ‘To Win Hearts and Minds’ Through Sports and Football. *PD Magazine*, University of Southern California. Disponível em: <<http://publicdiplomacymagazine.com/2014-fifa-world-cup-and-2016-olympic-games-brazils-strategy-to-win-hearts-and-minds-through-sports-and-football/>>.

CERQUEIRA, Antônio Ailton Ferreira (2006). Estratégias de Enunciação do Presidente Lula em Entrevistas Exibidas na Rede Globo. Trabalho apresentado no GT Imagem Pública Política do *I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política*. UFBA: Salvador, BA. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2010/11/Cerqueira_2006.pdf>.

CERNY, Philip G. (2005). “Political Globalization and the Competitive State”. In: STUBBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey R. D. Don Mills (Eds.). *Political Economy and the Changing Global Order*. 3. ed., Oxford University Press. p. 300-309.

CHEOW, Eric Teo Chu (2004). *China's Rising Soft Power in Southeast Asia*. PACNET, CSIS – Pacific Forum. Honolulu, Hawaii. 3/5/2004.

COI (2009). *Global Television and Online Media Report*. Games of the XXIX Olympiad, Beijing 2008. Comitê Olímpico Internacional, setembro 2009. Disponível em: <http://www.olympic.org/Documents/IOC_Marketing/Broadcasting/Beijing_2008_Global_Broadcast_Overview.pdf>.

CONNECTAS (2013). “Ministro, eu #QueroSaber”: Senado ecoa questões da Conectas e Patriota promete maior interlocução. 01/04/2013. Disponível em: <<http://conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/ministro-eu-querosaber>>.

_____ (2014). *Sinais De Avanços em Transparência e Participação na Política Externa*. 21/02/2014. Disponível em: <<http://conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/13976-sinais-de-avancos-em-transparencia-e-participacao-na-politica-externa>>.

COOPER, A. F. (1997). *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. Basingstoke: MacMillan.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (2012). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)*. Brasília, DF: FUNAG – Fundação Alexandre Gusmão. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Brasil_as_Nacoes_Unidas_1946_2011.pdf>.

COWAN, Geoffrey; ARSENAULT, Amelia (2008). “Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy”. *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2008. Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008, p. 10-30.

COWAN, Geoffrey; CULL, Nicholas J. (Eds.) (2008). *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2008. Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008.

CULL, Nicholas J. (2006). *Public Diplomacy Before Gullion: The Evolution of a Phrase*. Disponível em: <http://uscpublicdiplomacy.org/blog/060418_public_diplomacy_before_gullion_the_evolution_of_a_phrase>.

CULL, Nicholas J. (2008). The Public Diplomacy of the Modern Olympic Games and China's *Soft Power* Strategy. In PRICE, Monroe E.; DAYAN, Daniel (Eds.). *Owning the Olympics: Narratives of the New China*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

_____ (2009a). "How We Got Here". In SEIB, Philip (Ed.). *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 23-47.

_____ (2009b). *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. CPD Perspectives on Public Diplomacy. Los Angeles: Figueroa Press.

_____ (2009c). "Public Diplomacy Before Gullion: the evolution of a phrase". In: SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nova York, Routledge, p. 19-25.

_____ (2009d). Testimony Before the US-China Economic and Security Review Commission Hearing: *China's Propaganda and Influence Operation, its Intelligence Activities that Target the United States and its Resulting Impacts on US Security*. Disponível em: <<http://www.uscc.gov/sites/default/files/4.30.09Cull.pdf>>.

_____ (2009e). *Designing Out the Mess: A Historically Literate Approach to Re-Booting US Public Diplomacy*. Public Diplomacy Magazine, vol. 1, p. 15-20.

CROSS, Mai'a K. Davis; MELISSEN, Jan (Ed.) (2013). *European Public Diplomacy: Softpower at Work*. Nova York: Palgrave McMillan.

CROWELL, Todd; HSIEH, David (2000). *Beijing's Spin Doctor: An Impressive Show, if Still Slightly Flawed*. Asiaweek.com Magazine, vol. 26, No. 37: <<http://www-cgi.cnn.com/ASIANOW/asiaweek/magazine/2000/0922/nat.diplomacy2.html>>.

CSIS (2007) *Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*. Washington, DC: The CSIS Press.

DANESE, Sérgio F. (1999). *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks.

DIZARD Jr., Wilson P. (2001). *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*. Westport, CT: Praeger.

_____ (2004). *Inventing Public Diplomacy: The story of the U.S. Information Agency*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

DONAVAN, Robert (1977). *Conflict and Crisis: the presidency of Harry S. Truman*. New York, WW Norton.

EBC (2011). *4 Anos de Um Ideal Democrático: 2007-2011*. Empresa Brasil de Comunicação – EBC, Unidade de Comunicação Social e Marketing.

EGELAND, J. (1988). *Impotent Superpower – Potent Small State*. Oslo: Norwegian University Press.

EUA (1950). *National Security Paper No. 68_NSC-68*. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/NSC68>> (acessado: em 15 dez. 2014). Texto do documento encontra-se em: <https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

EUA (1997). William J. Clinton, President of the United States of America. *Segundo Discurso de Posse*, 20 de janeiro de 1997. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=54183>>.

_____ (2001). George W. Bush, President of the United States of America: Coletiva de Imprensa. *White House News Release*. Em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011011-7.html>>.

_____ (2003a). *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Nova York: W. W. Norton & Company. Disponível em: <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____ (2003b). *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U. S. Public Diplomacy*. Nova York: Council on Foreign Relations®, Inc.

_____; FORD, Jess T. (2004). *U.S. International Broadcasting: Challenges Facing the Broadcasting Board of Governors*. Testimony before the Subcommittee on International Operations and Terrorism, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. Washington, DC: GAO – US General Accounting Office.

_____ (2007a). *U.S. Public Diplomacy: Actions Needed to Improve Strategic Use and Coordination of Research*. Report to the Ranking Member, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. Washington, DC: GAO – US General Accounting Office.

_____ (2007b). *U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication*. PCC – Policy Coordination Committee. Washington, DC: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/state/natstrat_strat_comm.pdf>.

EUA (2008). *Getting the People Part Right: A Report on the Human Resources Dimension of U.S. Public Diplomacy*. Washington, DC: The United States Advisory Commission on public Diplomacy, 25/06/2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/106297.pdf>>.

_____ (2009a). Discurso de Posse do Presidente Barack Obama. *The White House Blog*. Em: <<http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>>.

_____ (2009b). Comentários do Presidente Obama Sobre Um Novo Começo realizado na Universidade do Cairo, Egito. *The White House Office of the Press Secretary*. Em: <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/remarks-by-the-president-at-cairo-university-6-04-09/>.

_____ (2009c). *U.S. Public Diplomacy: Key Issues for Congressional Oversight*. Report to Congressional Communities. Washington, DC: GAO – US General Accountability Office.

_____ (2010). *U.S. Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with The World*. Office of the Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs. Apresentação em Power Point: <http://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/legacy/pdfs/PD_US_World_Engagement.pdf>.

_____ (2013). *Annual Report 2013*. IAWG – Interagency Working Group, On U.S. Government-Sponsored International Exchanging and Training. Disponível em: <<http://www.iawg.gov/reports/annual/>>.

EVANS, Alex; STEVEN, David (2008). *Towards a Theory of Influence for Twenty-First Century Foreign Policy: The New Public Diplomacy in a Globalized World*. Artigo convidado da Revista Place Branding and Public Diplomacy, vol. 6, p. 18-26 de fevereiro de 2010. Disponível em: <www.palgrave-journals.com/pb/journal/v6/n1/pdf/pb20105a.pdf>.

FITZPATRICK, Kathy R. (2010). *The Future of U.S. Public Diplomacy: An Uncertain Fate*. Leiden, Boston: Brill.

_____ (2011). *U.S. Public Diplomacy in a Post 9/11 World: From Messaging to Mutuality*. CPD Perspectives on Public Diplomacy, Vol. 6. Los Angeles, CA: Figueroa Press.

FRIEDMAN, Thomas (2007). *The World is Flat 3.0: A Brief History of the Twenty-First Century*. 3rd ed. Nova York: Picador.

GAGLIARDONE, Iginio (2013). *China as a Persuader: CCTV Africa's first steps in African Mediasphere*. *Ecquid Novi: African Journalism Studies*. Vol 34, No. 3, p. 25-40.

GILBOA, Eytan (1998). *Media Diplomacy: Conceptual Divergence and Applications*. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 3, No.3, p. 56-75.

_____ (2000). *Mass Communication and Diplomacy: A Theoretical Framework*. *Communication Theory*, Vol. 10 No. 3, p. 275-309.

_____ (2001). *Diplomacy in the Media Age: Three Models of Uses and Effects*. *Diplomacy and Statecraft*, vol. 12, No. 2, p. 1-28.

_____ (2002). *Global Communication and Foreign Policy*. *Journal of Communication*. vol. 51, No. 4, p. 731-48.

_____ (2005). *The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations*. *Political Communications*, Vol. 22, No. 1, p. 27-44.

_____ (2006). *Public Diplomacy: Missing Component in Israel's Foreign Policy*. *Israel Affairs*, Vol. 12, No. 4, p. 715-47.

GILBOA, Eytan (2008). Searching for a Theory of Public Diplomacy. *In: Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 2008*, Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008, p. 56-75.

_____ (2010). The Public Diplomacy of Middle Powers. *Public Diplomacy Magazine: Middle Powers. Who They Are. What They Want*. University of Southern California, Summer 2009 (também disponível em: <<http://publicdiplomacymagazine.com/the-public-diplomacy-of-middle-powers/>>).

GOTTLIEB, Allan E. (1983). *Canada-US Relations: Some Thoughts About Public Diplomacy*. Discurso do Embaixador canadense nos EUA. Toronto, Canada: The Empire Club of Canada Addresses, p. 101-115. Disponível em: <<http://speeches.empireclub.org/61925/data?n=2>>.

_____ (1991). *"I'll be with you in a Minute, Mr. Ambassador": The education of a Canadian Diplomat in Washington*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.

GOYZUETA, Verónica (2008). "Nunca entrevistei Luís Inácio Lula da Silva". In: GOYZUETA, Verónica; MILZ, Thomas; ROCHA, Jan (Orgs.). *O Brasil dos Correspondentes*, São Paulo: Editora Mérito.

GREGORY, Bruce (2007). "Public Diplomacy as Strategic Communication". In: FOREST, James J. F. (Ed.). *Countering Terrorism and Insurgency in the 21st Century*, Westport, CT: Praeger Security International. vol. 1, p. 336-357. Westport, CT: Praeger Security International

HABERMAS, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

HAM, Peter van (2001). The Rise of the Brand State. *Foreign Affairs*, vol. 80, No. 5, p. 2-6.

_____ (2002). *Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR and IR Theory*. *Millenium*, vol. 31, No. 2, p. 249-269.

_____ (2005). "Power, Public Diplomacy, and the *Pax Americana*". In: MELISSEN, Jan (ed.) (2007). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 47-66.

_____ (2008). "Place Branding: The State of the Art". In: *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 2008*. Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008, p. 125-149.

_____ (2010). *Social Power in International Politics*. Nova York: Routledge, p. 114-135.

HART, Justin (2013). *Empire of Ideas: The Origins of Public Diplomacy and the Transformation of U.S. Foreign Policy*. Nova York: Oxford University Press.

HENRIKSON, Alan K. (2005). "Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global 'Corners' of Canada and Norway". In: MELISSEN, Jan (Ed.) (2007), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 67-87.

HOBSBAWM, Eric (1994). *The Age of Extremes: A History of The World, 1914-1991*. New York, Pantheon Books.

HOCKING, Brian (2005). Rethinking the 'New' Public Diplomacy. In: MELISSEN, Jan (Ed.) (2007). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 28-46.

HOOGHE, Ingrid d' (2005). Public Diplomacy in the People's Republic of China. In: MELISSEN, Jan (Ed.) (2007). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 88-105.

_____ (2007). *The Rise of China's Public Diplomacy*. The Hague, Netherlands: Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*.

HUNTINGTON, Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova York: Simon and Schuster Paperbacks.

KARHULA, Päivikki (2012). *What is the Effect of WikiLeaks for Freedom of Information*. FAIFE (Committee on Freedom of Access to Information and Freedom of Expression) Publications. Disponível em: <<http://www.ifla.org/publications/what-is-the-effect-of-wikileaks-for-freedom-of-information>>.

KELLEY, John Robert (2008). "Between 'takeoffs' and 'crash landings': situational aspects of public diplomacy". In: SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. (Eds.) *The Public Diplomacy Handbook*. Nova York: Routledge.

KENNAN, George (1947). The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs* XXV, No. 4, julho de 1947, p. 566-82.

KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph S. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, setembro/outubro de 1998. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/54395/robert-o-keohane-and-joseph-s-nye-jr/power-and-interdependence-in-the-information-age>>.

_____ (2002). Introdução. In: NYE, Joseph Jr.; DONAHUE, John D. (Eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, p. 1-27.

KEPHART, Janice (2009). *No 9/11 Hijackers Came Through Canada, But That Doesn't Mean Canada is Terrorist-Free*. Center for Immigration Studies blog, disponível em: <<http://cis.org/kephart/NapalitanosMistakes>>.

KERCHE, Fabio (2010). Depoimento. In: SINGER, André; GOMES, Mário Hélio; VILLANOVA, Carlos; DUARTE, Jorge (Org.). *No Planalto com a Imprensa: Entrevistas de secretários de imprensa e porta-vozes de JK a Lula*. Vol. 2. Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana/Brasília, DF: Secretaria de Imprensa – SECOM, Presidência da República.

KNAKE, Robert K. (2010). Internet Governance on an Age of Cyber Insecurity. *International Institutions and Global Governance Program, Council Special Report No. 56*. Nova York: The Council on Foreign Relations.

KOTSCHO, Ricardo (2010). Depoimento. In: SINGER, André; GOMES, Mário Hélio; VILLANOVA, Carlos; DUARTE, Jorge (Org.). *No Planalto com a Imprensa: Entrevistas de secretários de imprensa e porta-vozes de JK a Lula*. Vol. 2. Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana/Brasília, DF: Secretaria de Imprensa – SECOM, Presidência da República.

KURLANTZICK, Joshua (2007). *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1995). Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília, 5 de abril. *Revista Resenha de Política Exterior do Brasil*, No. 76, 1º semestre de 1995, p. 113-132. Disponível em: <https://cafemundorama.files.wordpress.com/2011/11/rpeb_76_jan_jun_1995.pdf>.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1996). Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara, sobre o tema “A política externa brasileira no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso”, Brasília, 11 de abril. *Revista Resenha de Política Exterior do Brasil*, No. 78, 1º semestre de 1996, p. 165-178. Disponível em: <<http://cafemundorama.files.wordpress.com/2013/10/resenha-n78-1sem-1996.pdf>>.

_____ (2001). Discurso na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 29 de janeiro. *Revista Resenha de Política Exterior do Brasil*, no. 88, 1º semestre de 2001, p. 57-60. Disponível em: <<http://cafemundorama.files.wordpress.com/2013/10/resenha-n88-1sem-2001.pdf>>.

_____ (2014). *Aposta em Teerã: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva.

LEONARD, Mark; ALAKESON, Vidhya (2000). *Going Public: Diplomacy for the Information Society*. Londres: Foreign Policy Centre.

LEONARD, Mark; SMALL, Andrew T. (2003). *Norwegian Public Diplomacy*. Londres: The Foreign Policy Centre.

LEONARD, Mark; SMALL, Andrew T.; ROSE, Martin (2005). *British Public Diplomacy in the ‘age of schisms’*. Londres: Foreign Policy Centre.

LEONARD, Mark (2002a). *Public Diplomacy*. Londres: Foreign Policy Centre.

_____ (2002b). *Diplomacy by Other Means*. *Foreign Policy*, vol. 132, p. 48-56.

LIPMANN, Walter (1922). *Public Opinion*. Nova York: MacMillan.

LORD, Kristin M. (2009). *The USA-World Trust: Bringing the Power of Networks to US Public Diplomacy*. Public Diplomacy Magazine, vol. 1, p. 21-35.

LUM, Thomas; MORRISON, Wayne M.; VAUGHN, Bruce (2008). *China's Soft Power in Southeast Asia*. Washington, DC: CRS Report for Congress. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL34310.pdf>>.

MANHEIM, Jarol (1994a). *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy: The Evolution of Influence*. Oxford: Oxford University Press.

MARTHOZ, Jean-Paul (2010). *Brazil's Emergence and the Potential for Norwegian Peacebuilding diplomacy*. Noref Working Paper. Oslo, Norway: The Norwegian Peacebuilding Centre.

MARTINS, Franklin (2010). *Comunicação Social*. Ciclo de Palestras na SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos). Brasília, DF: Presidência da República.

MAXWELL, Rachael (2007). *The Place of Arts and Culture in Canadian Foreign Policy*. Trabalho de pesquisa para a conferência canadense de artes. In: <<http://ccarts.ca/wp-content/uploads/2009/01/PDS-BackgrounddocumentENGFINALgs 27.09.07.pdf>>.

McCOMBS, Maxwell E. (2004). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge, UK: Polity Press.

_____ (2005). The Agenda-Setting Function of the Press. In: OVERHOLSER, Geneva; JAMIESON, Kathleen H. (Eds.). *The Press*. Nova York: Oxford University Press, p. 156-168.

McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass-Media. *Public Opinion Quarterly*, Oxford, UK, vol. 36, No. 2, verão 1972, p. 176-187.

McLUHAN, Marshall (1964). *Understanding Media: The Extensions of Man*. 14th edition. Nova York: McGraw-Hill. Londres: Routledge, 2010.

McLUHAN, Marshall; FIORE, Quentin (1967). *The Medium is the Massage: an Inventory of Effects*. Nova York: Bantam Books. (trad. francês Thérèse Lauriol. *Message et Massage: Un Inventaire des Effets*. Paris: Firmin-Didot, 1968).

McLUHAN, Marshall; POWERS, Bruce R. (1989). *The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21st Century*. Nova York: Oxford University Press. (trad. espanhol Claudia Ferrari. La Aldea Global. Barcelona: Gedisa, 1989).

MELISSEN, Jan (2005a). *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*. Netherlands Institute of International Relations, Clingendael. Disponível em: <<http://maihold.org/mediapool/113/1132142/data/melissen.pdf>>.

_____ (Ed.) (2005b). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Londres: Palgrave MacMillan.

_____ (2005c). *The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice*. In: MELISSEN, Jan (edição 2007). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 3-27.

MEYER, John W.; BOLI, John; THOMAS, George M. (1994). "Ontology and Rationalization in Western Cultural Account". In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. (Eds.) *Institutional Environment and Organizations*. Nova York: SAGE Publications, p. 9-27.

MOORE, Timothy J. (2012). *Norway's Focused Communication Strategy*. Chapel Hill, NC: American Diplomacy Publishers (também disponível

em: <http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2010/0912/comm/moore_norway.html>).

MUELLER, Sherry (2009). “The Nexus of U.S. Public Diplomacy and Citizen Diplomacy”. In: SNOW, Nancy; TAYLOR, Phillip. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nova York: Routledge.

NAIM, Moises (2009). The YouTube Effect: how a technology for teenagers became a force for political and economic change. *Foreign Policy*, 14/10/2009. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2009/10/14/the-youtube-effect/>>.

NAKAMURA, Kennon H.; WEED, Matthew C. (2009). *U.S. Public Diplomacy: Background and Current Issues*. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, Washington, DC.

NELSON, Anne (2013). “CCTV’s International Expansion: China’s Grand Strategy for Media?” Washington, D.C.: Center for International Media Assistance.

NIXON, Alan; CURRAN, Thomas (1998). *Acid Rain*. Parliamentary Research Branch, Science and Technology Division, 79-37E. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/CIR/7937-e.htm>>.

NORUEGA (2008). *The North America Strategy for Higher Education (2008-2011)*. Ministério da Educação e Pesquisa, Governo da Noruega, Publicado em 24/09/2008. Disponível em: <<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-north-america-strategy-2008---2011/id527601/>>.

_____ (2011). *International Cultural Co-Operation: Public Actors and Cultural Diplomacy*. COMPENDIUM – Cultural Policies and Trends in Europe, Council of Europe. Disponível em: <<http://www.culturalpolicies.net/web/norway.php?aid=342>>.

NYE Jr., Joseph S. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nova York: Basic Books.

_____ (1990b). *Soft Power*. Foreign Policy, No. 80, p. 153-171.

_____ (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. Nova York: Oxford University Press.

_____ (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova York: Public Affairs.

_____ (2006). Think Again: *Soft Power*. Foreign Policy. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2006/02/22/think_again_soft_power>.

_____ (2008). "Public Diplomacy and *Soft Power*". In: *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 2008*, Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008, p. 94-109.

_____ (2011). *The Future of Power*. Nova York: Public Affairs, p. 114-135.

OBST, Daniel (2014). *Internationalizing Higher Education in Norway: A Conversation with the New Norwegian Minister of Education and Research*. Institute of International Education, IIE Blog, 6/1/2014. Disponível em: <<http://www.iie.org/Blog/2014/January/Interview-Norway-Minister-Education>>.

PAMMENT, James (2013). *New Public Diplomacy in the 21st Century: A comparative study of policy and practice*. Londres e Nova York: Routledge.

PARIS, Roland (2014). *Has Canada Finally Discovered Digital Diplomacy?* CIPSBLOG – Centre For International Policy Studies,

uOttawa, Faculty of Social Sciences. Postado em 7 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://cips.uottawa.ca/has-canada-finally-discovered-digital-diplomacy/>>.

PETERSON, Peter G. *et al* (2003). *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy*. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations. Nova York: Council on Foreign Affairs. Disponível em: <[file:///Users/carlos11/Downloads/public_diplomacy%20\(3\).pdf](file:///Users/carlos11/Downloads/public_diplomacy%20(3).pdf)>.

PINHEIRO, Paulo Sergio (1998). *Democratic Consolidation and Human Rights in Brazil*. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. Working Paper No. 256.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva (2009). *Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?* Rio de Janeiro: RAP – Revista de Administração Pública, nov/dez 2009, p. 1343-1368. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>.

POTTER, Evan H. (2001). *Information Technology and Canada's Public Diplomacy*. Paper presented to the conference “The Administration of Foreign Affairs: A Renewed Challenge?” Hull/Canada.

_____ (2003). *Canada and the New Public Diplomacy*. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 58 No. 1, p. 43-64.

_____ (2009). *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power Through Public Diplomacy*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.

PRICE, Monroe; DYAN, Daniel (2008). *Owning the Olympics: Narratives of the New China*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

QIZHENG, Zhao (2014). *Q&A with CPD*. Entrevista para o CPD – ‘Center on Public Diplomacy’ da ‘University of Southern California’. Disponível em: <<http://uscpublicdiplomacy.org/story/qa-cpd-zhao-qizheng>>. Consultado em: 18 out. 2014.

RAMO, Joshua Cooper (2004). *The Beijing Consensus*. Londres: Foreign Policy Centre.

RAWNSLEY, Gary D. (2009). China Talks Back. In SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. (Eds.). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nova York: Routledge, p. 282-291.

RIORDAN, Shaun (2003). *The New Diplomacy*. Cambridge, UK: Polity.

_____ (2005). “Dialogue-based Public Diplomacy: a New Foreign Policy Paradigm?” In: MELISSEN, Jan (Ed.) (2007). *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 180-195.

ROBERTS, Walter (2006). *The Evolution of Diplomacy*. Mediterranean Quaterly, Vol. 17, No. 3, p. 55-64.

RONFELDT, David; ARQUILLA, John (2000). *What if there is a Revolution in Diplomatic Affairs?* Washington, DC: U.S. Institute of Peace: <<http://webharvest.gov/peth04/20041018110436/http://www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/reports/ronarqISA99.html>>.

ROSECRANCE, Richard (1986). *The Rise of Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. *Foreign Affairs*; primavera 1986.

RUGH, William A. (2009). “The Case for *Soft Power*”. In: SEIB, Philip (Ed.). *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy*. Nova York: Palgrave MacMillan, p.3-21.

RUGH, William A. (Ed.) (2011). *The Practice of Public Diplomacy: Confronting Challenges Abroad*. Nova York: Palgrave MacMillan.

SCHNEIDER, Cinthya P. (2005). Culture Communicates: US Diplomacy That Works. In: MELISSEN, Jan (Ed.) (2007) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Nova York: Palgrave MacMillan, p. 147-168.

SEIB, Philip (Ed.) (1997). *Headline Diplomacy: How News Coverage Affects Foreign Policy*. Westport, CT: Praeger.

_____ (2008). *The Al Jazeera Effect: How the Global Media are Reshaping World Politics*. Washington, DC: Potomac Books.

_____ (2009). *Towards a New Public Diplomacy: Redirecting U.S. Foreign Policy*. Nova York: Palgrave MacMillan.

_____ (2010). *U.S. Public Diplomacy's Flimsy New Framework*. USC – University of Southern California, CPC – Center on Public Diplomacy, CPD Blog. Disponível em: <<http://uscpublicdiplomacy.org/blog/us-public-diplomacy%E2%80%99s-flimsy-new-framework>>.

_____ (2011). *Public Diplomacy, New Media and Counterterrorism. Perspectives on Public Diplomacy*. Los Angeles, CA: Figueroa Press.

SHORT, Nicola (1999). *The Role of NGOs in the Ottawa Process to Ban Landmines*. Netherlands: Kluwer Law International. International Negotiations, Vol. 4, p. 481-500.

SIGNITZER, Benno; COOMBS, Timothy (1992). *Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Divergence*. Public Relations Review Vol. 18, No. 2, pp. 137-47.

SINGER, André; GOMES, Mario Hélio; VILLANOVA, Carlos; DUARTE, Jorge (organizadores) (2010). *No Planalto Com a Imprensa:*

Entrevistas de secretários de Imprensa e porta-vozes: de JK a Lula. Volume 2. Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana/ Brasília, DF: Secretaria de Imprensa – SECOM, Presidência da República.

SKANLAND, Øystein Haga (2011). *Peace Promotion as National Identity: The Emergence and Reproduction of Norway's Activist Peace and Reconciliation Efforts*. Paper presented at ECPR Conference. Reykjavik, Finlândia.

SNOW, Nancy; TAYLOR, Phillip (2009). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nova York: Routledge.

SOARES, Maria Susana Arrosa (2008). A Diplomacia Cultural no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, No. 1. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100003>.

STEIN, Janice Gross *et al.* (2001). *Networks of Knowledge: collaborative innovation in international learning*. Toronto, CA: University of Toronto Press.

TERRIL, Ross (2009) Testimony Before the US-China Economic and Security Review Commission Hearing: *China's Propaganda ad Influence Operation, its Intelligence Activities that Target the United States and its Resulting Impacts on US Security*. Disponível em: <<http://www.uscc.gov/sites/default/files/4.30.09Terrill.pdf>>.

THUSSU, Daya (2014). *De-Americanizing Soft Power Discourse? CPC Perspectives on Public Diplomacy*, vol. 02. Los Angeles, CA: Figueroa Press.

TUCH, Hans N. (1990). *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*. Nova York: St. Martin's Press.

VIANA, Natalia (2012). How Wikileaks Revitalized Brazil's Media. *The Nation*, 25/6/2012.

WALLER, J. Michael (2007). *The Public Diplomacy Reader*. Washington, DC: The Institute of World Politics Press.

WALTON, Jennifer Lynn (2014). "Moral Masculinity: Gender, Power, and the Kennedy-Khrushchev Relationship". In: BISHOP, Günther; KARNER, Stefan; TELZ-MARX, Barbara (Eds.) *The Vienna Summit and its Importance in International History*. Lamham, MD: Lexington Books.

WANG, Yiwei (2008). Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power. In: *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 2008*, Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008, p. 257-273.

WANG, Zhengxu; YANG, Ying (2008). *Is China's Soft Power Dominating Southeast Asia? – view from the citizens*. Briefing series – issue 44. Nottingham, UK: China Policy Institute, The University of Nottingham. Disponível em: <<http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/briefings/briefing-44-china-soft-power-southeast-asia.pdf>>.

WIDVEY, Thorhild (2003). *Public Diplomacy*, speech at the Norwegian-American Chamber of Commerce, Ottawa. Em: <http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/politisk_ledelse/032171-090183/dok-bn.html>.

WILLIAMS, John (2012). *Williams on Public Diplomacy: Studies in Strategy and Communications*. Londres: Indie Books.

WILSON, III, Ernest J. (2008). "Hard Power, Soft Power, Smart Power". In: *Public Diplomacy in a Changing World: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 2008*, Philadelphia, PA, vol. 616, No.1, mar. 2008, p. 110-124.

ZAHARNA, R. S. (2009). Mapping Out a Spectrum of Public Diplomacy Initiatives. In: SNOW, Nancy; TAYLOR, Philip M. (Eds). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nova York: Routledge, p. 86-100.

_____ (2010). *Battles to Bridges: U.S. Strategic Communication and Public Diplomacy After 9/11*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Teses do CAE:

BARROSO, Nilo (2007).

Diplomacia Pública: Conceitos e Sugestões para a Promoção da Imagem no Exterior. Brasília, DF: LI CAE, IRBr.

CAMARGO, Leda Lúcia Martins (1995).

Diplomacia e Meios de Comunicação: A Divulgação de Informações Sobre o Brasil no Exterior. Brasília, DF: XXXI CAE, IRBr.

DANESE, Sergio França (1997).

Diplomacia presidencial e política externa brasileira. A ação pessoal do Presidente da República como instrumento da diplomacia brasileira. Brasília, DF: XXXIV CAE, IRBr.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1983).

O Impacto das Imagens dos Países nas Relações Internacionais. Brasília, DF: VII CAE, IRBr.

MOURA, Liliam Beatris Chagas de (2013).

A marca Brasil: o poder da imagem e a construção da identidade competitiva. Brasília, DF: LVIII CAE, IRBr.

NAKATA, Marco Antônio (2013).

A Mídia Digital como Instrumento de Diplomacia Pública. Brasília, DF: LVIII CAE, IRBr.

RIBEIRO, Edgard Telles (1987).

Difusão Cultural: Uma Alternativa a Serviço da Política Externa Brasileira. Brasília, DF: XV CAE, IRBr.

RODRIGUES, Pedro Luiz (2001).
O Itamaraty e a Opinião Pública no Brasil. Brasília, DF: XLII CAE, IRBr.

SAMPAIO, Joel (2012).
Copa do Mundo e Jogos Olímpicos no Brasil: A Construção de Vitórias Fora do Campo. Oportunidades e Desafios para a Afirmação Internacional do País. Brasília, DF: LVII CAE, IRBr.

SOARES, Rodrigo de Lima Baena (2007).
Política Externa e Mídia em um Estado Democrático: O Caso Brasileiro. Brasília, DF: LI CAE, IRBr.

TAVARES, Ricardo Neiva (1997).
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas: do relacionamento com o Conselho Econômico e Social à busca de novas áreas de atuação. Brasília, DF: XXXIV CAE, IRBr.

Textos Legais:

LEI Nº 10 683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República.

DECRETO Nº 6377, de 19 de fevereiro de 2008, que aprova a estrutura da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

DECRETO Nº 6555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal.

DECRETO Nº 7379, de 1º de dezembro de 2010, que deu nova redação e acrescentou dispositivos ao Decreto nº 6555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal além de outras providências.

Artigos e comunicados de imprensa:

ABN (2009). “Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva proferido em Nova York, por ocasião do Seminário ‘Brasil: Parceiro Global em uma Nova Economia; Estratégias Sólidas para Momentos Desafiadores’. *Agência Brasileira de Notícias*, 16/03/2009. Disponível em: <www.abn.com.br/editorias1.php?id=44381>. Acessado em: 24 dez. 2014.

ASANO, Camila; WAISBICH, Laura (2014). “Livro Branco: o Itamaraty está mudado?”. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 03/02/2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1591>>.

BAOTJIE, Li; YIFENG, Cheng; MIAN, Wang (2007). “Soft Power, A New Focus at China’s ‘Two Sessions’”. *Agência Xinhua*, Pequim 14/03/2007. Disponível em: <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/zt_lhsessions/lanmua/200703/20070304459721.html>. Consultado em: 1º out. 2014

BARBER, Lionel; WHEATLEY, Jonathan (2009). “Interview Transcript: President Luiz Inácio Lula da Silva”. *Financial Times*, London 04/11/2009. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e0357680-cbbf-11de-924d-00144feabdc0.html#axzz3JM8EJ3LG>>. Consultado em: 14 nov. 2014.

BARBOSA, Rubens (2013). “Reforço para o ‘soft power’ brasileiro”. *O Estado de São Paulo*. 27/08/2013. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,reforco-para-o-soft-power-brasileiro-imp-,1068242>>. Consultado em: 21 nov. 2014.

BEARAK, Barry (2004). “Poor Man’s Burden”. *The New York Times Magazine* 17/6/2004. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2004/06/27/magazine/poor-man-s-burden.html>>. Consultado em: 23 nov. 2014.

BRANIGAN, Tania (2009). “China Looks to Labour to Learn Secrets of Spin”. *The Guardian*, sábado, 21/03/2009. Disponível em: <<http://theguardian.com/world/2009/mar/21/china-labour-media-alistair-campbell>>.

CANZIAN, Fernando (2004). “Após ‘polêmica ética’, revista do ‘NYT’ traça o perfil de Lula”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 25/06/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2506200417.htm>>.

CONECTAS (2014). *Sinais de Avanços em transparência e participação na política externa*. 21/02/2014. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/13976-sinais-de-avancos-em-transparencia-e-participacao-na-politica-externa>>. Consultado em: 27 out. 2014.

FIGUEIREDO MACHADO, Luís Alberto (2014). “Diálogos sobre Política Externa”. *Folha de S. Paulo*. 26/02/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/02/1417847-luiz-alberto-figueiredo-machado-dialogos-sobre-politica-externa.shtml>>.

FRIEDMAN, Thomas L. (2009). “Trucks, Trains and Trees”. Opinion, *International New York Times*, 11/11/2009. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/11/11/opinion/11friedman.html?_r=0>.

IRICINI, Angelina (2012). “Radio Canada International goes off-air, moving *online-only* after 67 years of shortwave service”. *J-Source*. CA: *The Canadian Journalism Project*, 25 de junho de 2012. Disponível em: <<http://j-source.ca/article/radio-canada-international-goes-air-moving-online-only-after-67-years-shortwave-service>>.

LIMA, Ana Paula S. (2014). “Stuenkel: considerações sobre a política do Governo Dilma”. *Revista Sapiencia*. Edição No. 16 de fev/março 2014.

LIPPMANN, Walter (1953). “Two Views are expressed on the value of talking with Russia about talking”. *Jornal Toledo Blade*, Toledo, OH, EUA. 20/11/1953. Disponível em: <<http://news.google.com/newspapers?nid=1350&dat=19531120&id=FFVIAAAAIBAJ&sjid=dwAEAAAAIBAJ&pg=4321,1852225>>.

MARGOLIS, Marc (2009). “Brazil: The Crafty Superpower”. *Newsweek*, 22/4/2009.

NETTO, ANDREI (2009). “Brasil passa por ‘milagre da transformação’, diz Lula”. *Agencia Estado*, em Londres, 6/11/2009. Disponível em: <<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=359075>>.

NYE Jr., Joseph S. (2007). Just Don’t Mention the War on Terrorism. *International Herald Tribune*, 8 de fevereiro. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2007/02/08/opinion/08iht-ednye.4523392.html?_r=0>.

O ESTADO DE S. PAULO (2006). Ponto para Lula – e o Brasil, Editorial do jornal publicado em 4/3/2006. Disponível em: <<http://arquivoetc.blogspot.com/2006/03/editorial-de-o-estado-de-s-paulo-ponto.html>>.

PAYVAND IRAN NEWS (2014). Iran and its youth: A Series of Dialogues. 3/3/2014, disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056350.PDF>>.

PHILLIPS, Tom (2007). “Brazil’s Ethanol Slaves: 200.000 migrant sugar cutters who prop renewable energy boom”. *The Guardian*, 9/3/2007. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2007/mar/09/brazil.renewableenergy>>.

PINTO, Rodrigo (2012). Interesse por cultura brasileira cria chance de fortalecer economia via ‘soft power’. *BBC*, Londres atualizado

em 4/4/2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/04/040423_brazilian_softpower01_rp.shtml>.

RAMANZINI Jr., Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza (2014). “Participação Social e Política Externa”. Mundorama 16/9/2014. Disponível em: <<http://mundorama.net/2014/09/10/participacao-social-e-politica-externa-por-haroldo-ramanzini-junior-rogerio-de-souza-farias/>>.

ROHTER, Larry (2004). “Brazilian Leader’s Tippling Becomes National Concern”. The New York Times, 9/5/2004. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2004/05/09/world/brazilian-leader-s-tippling-becomes-national-concern.html>>. Acessado em: 19 nov. 2014.

SAXON, Wolfgang (1998). “Edmund Asbury Gullion, 85, Wide-Ranging Career Envoy”. The New York Times, 31/03/1998. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1998/03/31/world/edmund-asbury-gullion-85-wide-ranging-career-envoy.html>>. Consultado em: 6 out. 2014.

SCHEPER-HUGUES, Nancy (2004). “Poor Man’s Burden”. The New York Times. 11/7/2004. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2004/07/11/magazine/1-poor-man-s-burden-229750.html>>. Consultado em: 23 nov. 2014.

SHEEHY, Kelsey (2013). “Explore the World’s Top Universities”. US News&World Report, 8/10/2013. Disponível em: <<http://www.usnews.com/education/best-global-universities/articles/2013/10/08/explore-the-worlds-top-universities>>.

STRUCK, Doug (2005). “Canada Flights Myth It Was 9/11 Conduit: charge often repeated by U.S. officials”. Washington Post Foreign Service, 9 de abril de 2005, p. A20. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A38816-2005Apr8.html>>.

SUSSMAN, Paul (2007). “Biofuel: Green savior or red herring?”. CNN 2/4/2007. Disponível em: <www.edition.com/2007/TECH/science/04/02/biofuel.debate/>.

TAO, Feng (2007). “Hu Jintao calls for enhancing ‘soft power’ of Chinese culture”. Agência Xinhua, 15/10/2007. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/15/content_6883748.htm>.

THE ECONOMIST (1998). Brazil’s Steady Nerve: Thank President Fernando Henrique Cardoso, and the voters who have just reelected him. 8/10/1998. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/167516>>.

_____ (1999). A Survey of Brazil: A Better Life – Only some of Brazil’s acute social problems are being tackled. 25/3/1999 Disponível em: <<http://www.economist.com/node/320220>>.

_____ (2006 a). *Brazil’s Foreign Policy: Lula’s World – Highlights of Lula’s views on regional and foreign policy.* 2/3/2006. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/5582931>>. Consultado em: 24 nov. 2014.

_____ (2006 b). *Lula’s Leap: The Economist talks to Brazil’s president.* 2/3/2006. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/5578770>>. Consultado em: 24 nov. 2014.

_____ (2006 c). *The Magic of Lula: What Brazil’s scandal-tarnished president should do with a second chance.* 2/3/2006. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/5576340>>.

_____ (2007a). *Lazy, hazy days for Lucky Lula: Better times sap the will to reform, among government and opposition alike.* 28/6/2007. São Paulo. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/9409179>>.

THE ECONOMIST (2009a). Brazil takes off: now the risk for Latin America's big success story is hubris. 12/11/2009. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/14845197>>. Consultado em: 13 nov. 2014.

_____ (2009b). Arrivals and Departures: Foreigners are investing in Brazil, Brazilian companies are going shopping abroad. 12/11/2009. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/14829517>>.

THE WALL STREET JOURNAL (2014). A New Voice of America: U.S. International Broadcasting Gets a 21st Century Upgrade. Opinion, Review&Outlook, updated 6/5/2014. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304831304579545870588304300>>.

THE WASHINGTON POST (2001). Text: Bush on State of War. The Washington Post Company, 11/10/2001. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bush_text101101.html>. Acessado em: 12 dez. 2014.

WEBB, Tim (2007). "Ex-Eron boss taps investors in \$150m ethanol push". The Independent, 16/9/2007. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/business/news/exenron-boss-taps-investors-in-150m-ethanol-push-402465.html>>.

XUEREN, Li (2014). "President Xi eyes more foreign exchange". Xinhua, 15/5/2014. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-05/15/c_133337165.htm>.

ZAKARIA, Fareed (2009). Interview with President of Brazil. Entrevista para ao programa GPS da CNN que foi ao ar em 29/03/2009. Disponível em: <<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0903/29/fzgps.01.html>>.

Entrevistas:

AMORIM, Celso, Embaixador. Brasília, DF, em 2/12/2014.

DANESE, Sergio, Embaixador. Brasília, DF, em 2/12/2014.

FERREIRA, João Luiz Silva (Juca). São Paulo, SP, em 10/12/2014.

GALVÃO, Marcos, Embaixador. Via Skype, em 10/11/2014.

LAMPREIA, Luiz Felipe Lampreia, Embaixador. Via Skype, em 15/12/2014.

MARTINS, Franklin. Entrevista realizada em Brasília, DF, em 3/12/2014.

NAKATA, Marco Antônio, Conselheiro. Brasília, DF, em 4/12/2014.

NUNES, Tovar, Embaixador. Via telefone, em 27/12/2014.

SOARES, Clemente Baena, Embaixador. Via telefone, em 13/10/2014.

WIIG, Aud Marit Wiig, Embaixadora da Noruega no Brasil. Brasília, DF, em 2/12/2014.



ANEXOS



Anexo 1

Pesquisas de opinião: a atitude em relação ao Brasil

1.1. BBCWS/PIPA/Globescan

O objetivo deste anexo é trazer alguma avaliação métrica do resultado das estratégias desenvolvidas e das táticas implementadas pela diplomacia pública do governo Lula. Desde 2005, o *BBC World Service*, em parceria com o *Program on International Policy Attitude* (PIPA)⁵⁰⁶ e a *GlobeScan*⁵⁰⁷, vem realizando pesquisas anuais de percepção internacional da imagem de determinados países. Apenas a partir de 2008, o Brasil passou a integrar a lista dos países cuja imagem era avaliada.

506 The Program on International Policy Attitudes (PIPA) é um programa conjunto do Center on Policy Attitudes (COPA) e do Center for International and Security Studies at Maryland (CISSM). Foi criada em 1992, com o propósito de dar à opinião pública mais visibilidade nas relações internacionais. A PIPA realiza estudos de opinião pública que incluem pesquisas, *focus groups* e entrevistas.

507 *GlobeScan* é uma consultoria sobre opinião pública especializada em pesquisa sobre reputação, *brand*, sustentabilidade engajamento e tendências.

1.1.1. 2008

Segundo a pesquisa⁵⁰⁸, *grosso modo*, o Brasil possuía, em 2007, uma imagem considerada positiva no mundo. Entre os 34 países onde havia sido aplicada⁵⁰⁹, 44% afirmaram que o país possuía uma influência positiva no mundo e apenas 23% achavam que ele representava influência negativa.

A América Latina possuía uma percepção relativamente positiva do Brasil, com destaque para o Chile (65%) e a Argentina (44%). Entre os países desenvolvidos, a imagem do Brasil era positiva entre os estadunidenses (61%), sobretudo se comparada à percepção na Europa, onde britânicos (43%) e espanhóis (42%) eram os que tinham a melhor imagem do país. O destaque negativo vinha de Portugal, onde 36% tinham uma visão claramente positiva da influência do Brasil e 34%, uma percepção marcadamente negativa, e da Alemanha, que também equilibrava 35% de visão positiva sobre o Brasil com 28% de visão negativa. Entre os três países africanos consultados, 67% dos quenianos e 50% dos nigerianos demonstraram visão positiva do Brasil ao passo que em Gana essa visão positiva era compartilhada por parcela menor da população (36%).

Nos países do BRIC, os públicos chineses tinham uma opinião positiva da imagem do Brasil (52%), em comparação a 15% que tinham visão negativa. Os públicos de Índia e Rússia eram, no entanto, menos favoráveis, com 11% e 36%, respectivamente, a expressar uma visão positiva do Brasil. Nesses dois países, a visão negativa era particularmente baixa: 14% e 11%, respectivamente – o que parece indicar desconhecimento do Brasil. Por fim, pode-se observar que, em

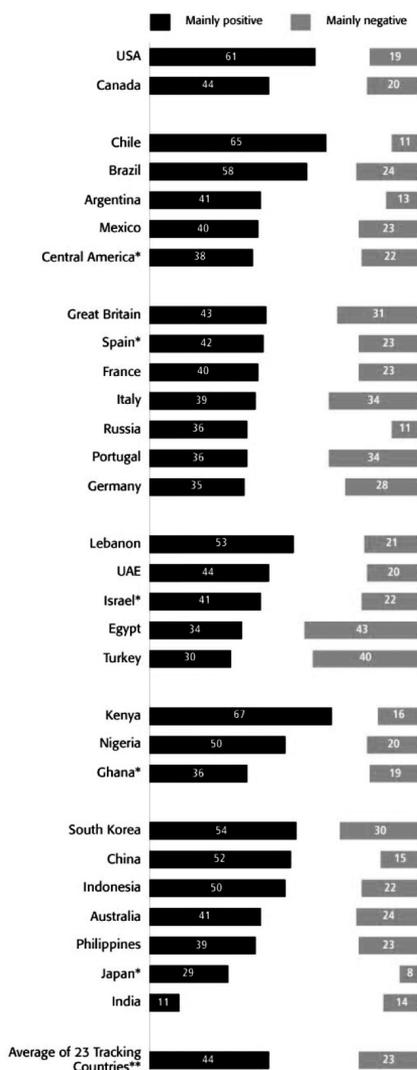
508 BBCWS (2008).

509 A pesquisa foi realizada entre novembro de 2007 e janeiro de 2008 e aplicada em: Argentina, Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Costa Rica, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Espanha, EUA, Filipinas, França, Gana, Guatemala, Honduras, Índia, Indonésia, Israel, Itália, Japão, Líbano, México, Nicarágua, Nigéria, Panamá, Portugal, Quênia, Reino Unido, Rússia e Turquia.

2007, 58% dos brasileiros avaliavam que a influência do país era positiva, enquanto para 24%, era negativa.

Views of Brazil's Influence

By Country, December 2007



The white space in this chart represents "depends," "neither, neutral," and "DK/NA."

*No tracking data available

**Not including views of subject country

1.1.2. 2009

A pesquisa de 2009⁵¹⁰, que colheu as percepções do ano anterior, não trouxe muitas novidades para o Brasil. A imagem internacional do país havia se mantido relativamente estável. Entre os 21 países consultados⁵¹¹, uma média de 43% (1% abaixo da anterior) dos públicos via o Brasil com uma imagem positiva e 24% (1% acima da anterior), com uma imagem negativa. Do total, apenas os públicos de Turquia e Alemanha associavam ao Brasil uma imagem negativa. Entre os públicos turcos, 33% possuíam uma visão positiva do Brasil, contra 45% que percebiam o país negativamente. Na Alemanha, que havia sido incluída na pesquisa da BBCWS no ano anterior, juntamente com o Brasil, e estreara com os mais altos índices de percepção internacional da amostra⁵¹², a visão da influência do Brasil caíra de 35% para 30% entre os que a consideravam positiva. Por outro lado, em 2009, 40% do público alemão via o Brasil como uma influência negativa no mundo, contra 28% no ano anterior.

Em relação aos países do BRIC, vale observar que a imagem do Brasil na China, que já era favorável em 2007 (52% consideravam-na positiva), melhorou significativamente em 2008 (65%). Em 2007, 36% dos públicos russos estimavam a imagem do Brasil como positiva, mas apenas 11% avaliavam-na como negativa. Já em 2008, os mesmos 36% avaliavam o Brasil positivamente, mas apenas 6% tinham uma avaliação negativa. Por sua vez, no intervalo de tempo, a Índia teve uma variação de 11% para 24% entre os que percebiam o Brasil como uma influência positiva e de 14% para 15%, entre os públicos que percebiam a imagem do Brasil negativamente. A percepção de imagem desses países que tinham

510 BBCWS (2009).

511 A pesquisa foi realizada entre 24 de novembro de 2008 e 1 de fevereiro de 2009 e aplicada em: Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Egito, El Salvador, Espanha, EUA, Filipinas, França, Gana, Guatemala, Honduras, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Nicarágua, Nigéria, Panamá, Reino Unido, Rússia e Turquia. Os países da América Central foram reunidos em um único participante.

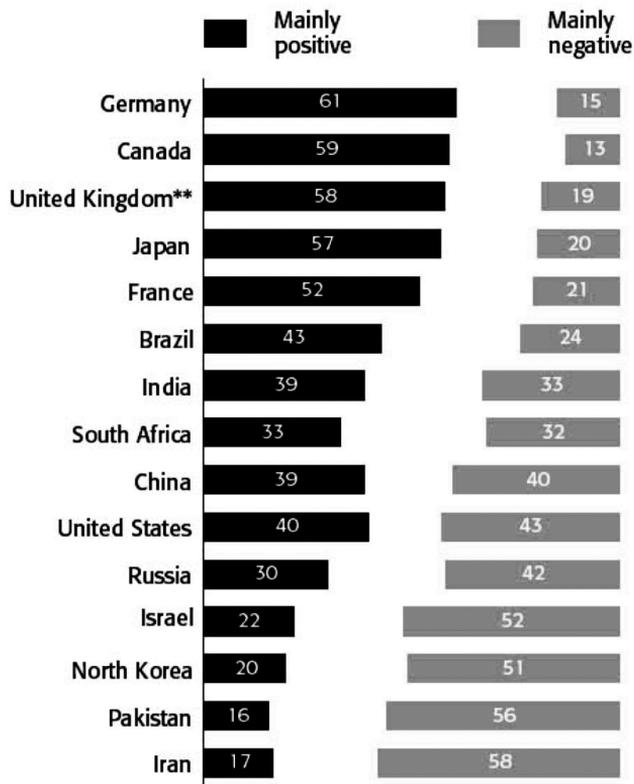
512 Em 2008, a Alemanha obteve média de 56% de percepção de imagem positiva contra apenas 18% que interpretavam sua influência como negativa.

os públicos brasileiros também ajuda a formar um dado ilustrativo: em 2007, 25% dos brasileiros possuíam uma imagem positiva da Rússia e 32%, negativa; 45% dos brasileiros guardavam imagem positiva da China e 32%, uma visão predominantemente negativa; e 22% dos públicos brasileiros viam a Índia como uma influência positiva, e 36%, como influência negativa. Os públicos brasileiros não foram ouvidos na pesquisa de 2008. É digno de nota o aparente desconhecimento que tinham então os públicos russos e indianos do Brasil, bem como a baixa avaliação da influência que possuía o Brasil de Índia e Rússia, sobretudo levando-se em conta que os três países e a China compunham o BRIC desde 2006.

Nas Américas Latina e do Norte, o Brasil manteve o bom resultado do ano anterior. No México e no Chile, respectivamente 78% e 64% dos públicos mantiveram uma imagem positiva do Brasil, ao passo que 12% dos públicos dos dois países guardaram uma imagem negativa. Na América Central, a visão positiva melhorou de 38% para 49%. Finalmente, nos EUA e Canadá, a porcentagem dos públicos que tinham visão positiva da influência do Brasil oscilou de 61% e 44%, em 2008, para 47% e 46%, em 2009.

Views of Countries' Influence

"Mainly Positive" vs "Mainly Negative,"
Average of Tracking Countries,* January 2009

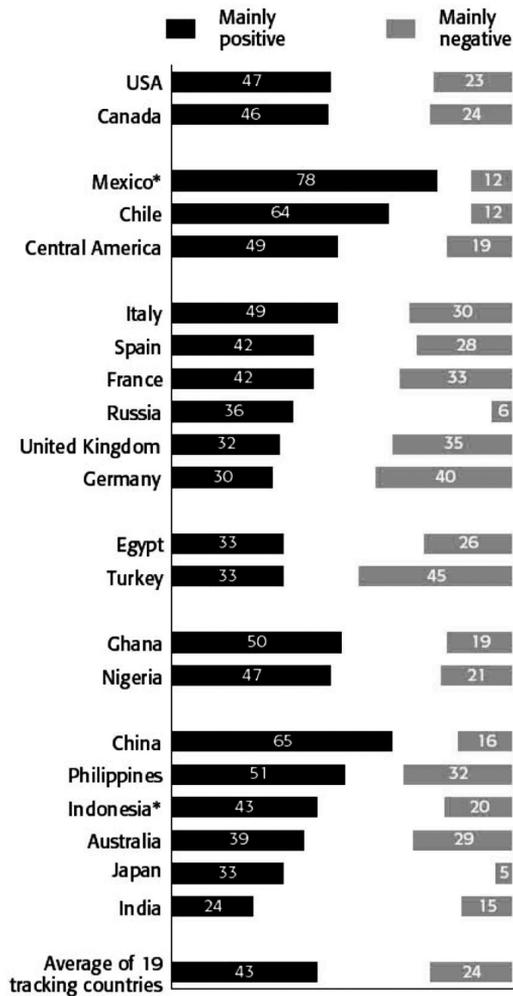


*Averages do not include views of subject country/countries (in the case of the EU); views of China, Russia, and US are based on all survey countries.

**Prior to 2009 the question was asked regarding Great Britain. The white space in this chart represents "Depends," "Neither," "Neutral," and "DK/NA."

Views of Brazil's Influence

By Country, January 2009



*Sample profile has changed
 The white space in this chart represents "Depends," "Neither/neutral," and "DK/NA."

1.1.3. 2010

A pesquisa BBCWS/PIPA/Globescan⁵¹³ publicada no início de 2010 consultou 28 países⁵¹⁴ e a opinião pública brasileira voltou a ser levada em conta. A percepção da imagem brasileira não sofreu mudança drástica, mantendo-se positiva aos olhos dos públicos consultados. Vinte e um países manifestaram visão favorável sobre o Brasil, três percebiam o país negativamente e outros três estavam divididos. Na média da pesquisa de 2010, 41% dos públicos expressaram visão positiva da imagem do Brasil e 23%, negativa. Entre os 22 países que também haviam participado da pesquisa do ano anterior, a percepção positiva caíra de 45% para 42%, mas a percepção negativa mantivera-se estável, em 23%.

Na América Latina, o Brasil continuava gozando de imagem favorável. No Chile, 77% dos públicos viam a influência do Brasil como positiva, em comparação a 64%, na pesquisa de 2009, e 65%, na de 2008. Na América Central, 55% percebiam o Brasil positivamente, em comparação a 49%, na de 2009, e 38%, na de 2008. Por outro lado, no México, a percepção do Brasil piorara. Após subir de 40% para 78%, entre 2008 e 2009, caíra a 59%, em 2010. No Brasil, 84% da opinião pública tinha uma imagem predominantemente positiva do país e apenas 10% possuía uma visão negativa.

Nos países do BRIC, a maior variação foi na China, onde a percepção positiva da opinião pública sobre o Brasil retornou a 55%, próximo aos 52% de 2008, mas consideravelmente abaixo dos 65% de 2009. Para 42% dos consultados na Rússia, o Brasil tinha uma imagem marcadamente positiva (eram 36%, em 2009 e 2008). Entre os públicos indianos, o desconhecimento permanecia: 20% viam no Brasil uma imagem positiva (comparados a 24%, em 2009, e 11%, em 2008) e 23%

513 BBCWS (2010).

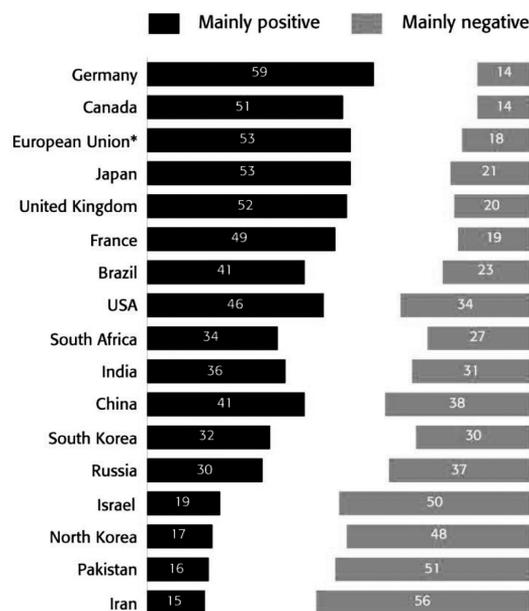
514 A pesquisa foi realizada entre 30 de novembro de 2009 e 16 de fevereiro de 2010 e foi aplicada em: Alemanha, Austrália, Azerbaijão, Brasil, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Coreia do Sul, Egito, El Salvador, Espanha, EUA, Filipinas, França, Gana, Guatemala, Honduras, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Nicarágua, Nigéria, Panamá, Paquistão, Quênia, Reino Unido, Rússia e Turquia.

identificavam o país a uma imagem negativa (contra 15%, em 2008, e 14%, em 2009).

Na Europa, a imagem do Brasil sofreu alguma variação. No Reino Unido, a porcentagem da opinião pública que via a imagem do país como marcadamente negativa oscilou de 30% (2008) para 35% (2009) e 11% (2010). Em Portugal, a percepção negativa variou de 34% (2008) para 17% (2010). E a percepção positiva, de 36% (2008) para 51% (2010)⁵¹⁵. Na França, a imagem positiva do Brasil oscilou de 40% (2008) para 42% (2009) e 50% (2010). A percepção mais preocupante vinha da Alemanha. A visão negativa dos públicos alemães partira de 28% (2008) para 40% (2009) e chegara a 37% (2010).

Views of Different Countries' Influence

Average of 27 Countries, 2010



The white space in this chart represents "Depends," "Neither/neutral," and "DK/NA."

Asked of half of sample

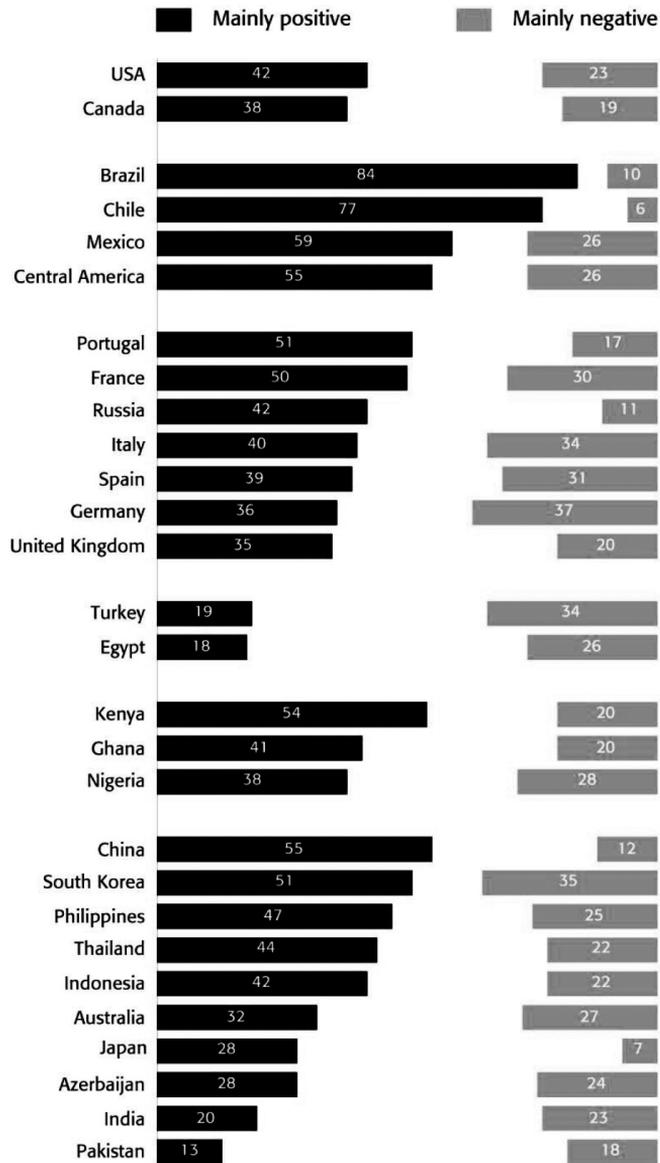
Note: Each aggregated rating excludes the target country's rating of itself.

*Average of 28 countries

515 Os públicos portugueses não foram consultados na pesquisa de 2009.

Views of Brazil's Influence

By Country, 2010



The white space in this chart represents "Depends," "Neither/neutral," and "DK/NA." Asked of half of sample

1.1.4. 2011

Aplicada no final do ano anterior, a pesquisa de 2011⁵¹⁶ trouxe o Brasil como destaque: foi o país com mais sensível melhora na percepção internacional, entre os 17 avaliados⁵¹⁷. A imagem positiva do país entre os 27⁵¹⁸ países cujos públicos foram consultados saltou, em média, de 40% para 49%, e a imagem negativa caiu 3 pontos e chegou a 20%. Segundo o relatório da pesquisa, a imagem do Brasil estaria também atingindo “maior clareza nas mentes das pessoas ao redor do mundo”, pois o número de consultados que se recusara a dar qualquer das respostas do questionário sobre Brasil havia caído 6% em relação ao ano anterior⁵¹⁹.

Na América Latina, a percepção do Brasil manteve-se favorável, apesar do crescimento da percepção negativa no Chile, que cresceu 6%. A imagem do Brasil entre os chilenos decresceu de 77% em 2010 para 70%. No México, a percepção positiva saltou para 65%, comparada a 59% em 2010. No Peru, consultado pela primeira vez, a imagem positiva do Brasil era percebida por 63%.

Na Europa, houve um aumento da percepção positiva do Brasil em praticamente todos os países. Em Portugal e Itália a visão positiva do Brasil cresceu 15% (respectivamente, para 76% e 55%). Na Espanha, atingiu 47% (ante 39% de 2010). Na França, a imagem positiva do Brasil passou a ser percebida por 60% da opinião pública. Na Inglaterra, embora a visão positiva do país tenha subido de 35% para 47%, a percepção negativa também cresceu de 20% para 32%. Apenas a Alemanha manteve a divisão que veio se cristalizando, com 31% dos públicos identificando uma influência positiva no Brasil e 32%, uma negativa.

516 BBCWS (2011).

517 EUA, Canadá, Brasil, Chile, Peru, México, Portugal, França, Rússia, Itália, Espanha, Turquia, Reino Unido, Alemanha, Nigéria, Quênia, Gana, Egito, África do Sul, Coreia do Sul, Indonésia, Filipinas, Austrália, Japão, Índia, Paquistão e China.

518 A pesquisa foi aplicada entre 2 de dezembro de 2010 e 4 de fevereiro de 2011 em: Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Egito, Espanha, EUA, Filipinas, França, Gana, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Nigéria, Paquistão, Portugal, Quênia, Reino Unido, Rússia e Turquia.

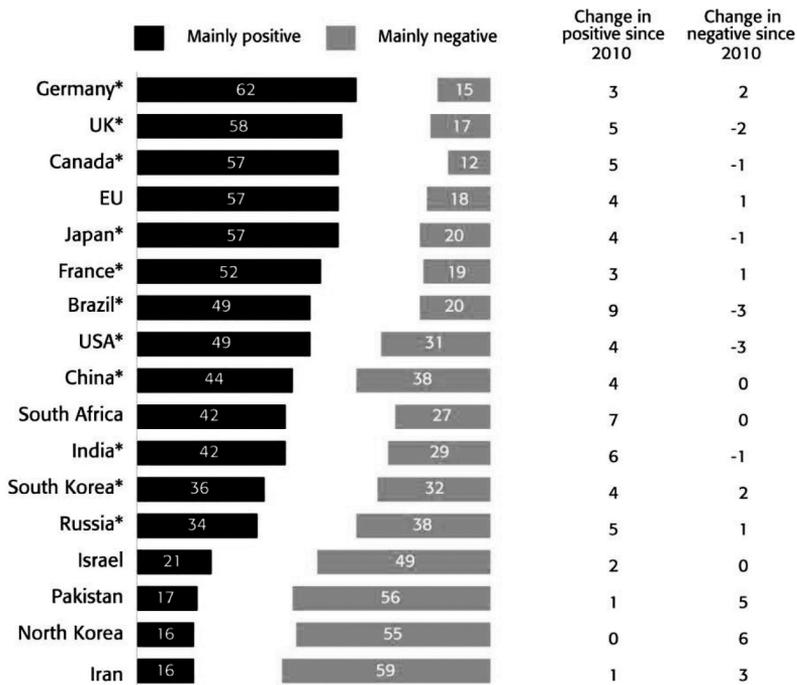
519 BBCWS (2011), p. 25.

Entre os países do BRIC, a nota dissonante veio com a China, que oscilou negativamente, após longa tendência favorável. Nos anos anteriores, eram o destaque positivo do bloco, mas, em 2011, os públicos chineses mostraram-se divididos: 45% tinham uma visão positiva do Brasil e 41% manifestavam uma visão negativa, contra 55% e 10%, respectivamente, em 2010. A imagem do Brasil na Índia oscilou pouco, reforçando a ideia de uma falta de conexão dos públicos com o Brasil. Em 2011, 29% da opinião pública expressaram visão positiva do Brasil, contra 21%, que possuíam visão negativa. No ano anterior, a imagem positiva do Brasil tinha angariado votos de 20% e a negativa, de 23%. Em 2011, a África do Sul, que entraria no bloco naquele ano, pela primeira vez foi incluída na pesquisa da BBCWS, sobretudo em função de ter sediado a Copa do Mundo de 2010. Para 36% dos públicos sul-africanos, a imagem do Brasil era positiva e para 15% ela era negativa.

A imagem do Brasil também estava em alta na América do Norte. Nos EUA, 60% dos públicos viam como positiva a imagem do país, com aumento de 18% sobre 2010. No Canadá, salto comparável fez a imagem favorável do Brasil ser apontada por 53%, comparados com 38% em 2010.

Views of Different Countries' Influence

Average of 25 Tracking Countries, 2010–2011



*Average of 24 long-term tracking countries

Note: each aggregated rating excludes the target country's rating of itself, meaning some of the averages calculated are based on 24 and not 25 countries.

The white space in this chart represents "Depends," "Neither/neutral," and "DK/NA."

Asked of half of sample

Views of Brazil's Influence

By Country, 2011



The white space in this chart represents "Depends," "Neither/neutral," and "DK/NA." Asked of half of sample

1.2. O que dizem as pesquisas

A análise da evolução da imagem do Brasil, segundo as quatro pesquisas acima, indica que o país experimentou evolução sensível na percepção dos públicos consultados. Em primeiro lugar, o fato de o Brasil não ter sido incluído nas três primeiras edições da pesquisa BBC/PIPA/Globescan sugere que o país não era ainda considerado um “*player*” internacional relevante. Era, no entanto, o único membro do BRIC e a única entre as dez maiores economias do mundo ausente da pesquisa. Tal constatação parece ratificar a percepção dos formuladores de política na comunicação da PR no governo Lula, de que o Brasil gozava de uma imagem internacional aquém da sua realidade.

Em segundo lugar, a avaliação das pesquisas parece indicar que, ao longo do segundo mandato do presidente Lula, a percepção da imagem do Brasil no exterior não apenas melhorou, mas o fez de maneira consistente, a ponto de a reputação do país ter sido considerada a que mais evoluiu, em 2010, entre todos os avaliados. Não é surpresa que as pesquisas coincidam com os esforços de diplomacia pública da Secom e com os resultados de exposição na mídia analisados no capítulo sete.

É oportuno também sublinhar que as pesquisas concordaram com as percepções dos formuladores da diplomacia pública da Secom, para quem, em meados dos anos de 2000, havia opinião sendo formada, sobretudo por veículos de imprensa europeia especializados em meio ambiente, em torno da ideia de que o desenvolvimento brasileiro não era sustentável⁵²⁰. Foi nos anos 2007 e 2008 que a imprensa europeia mais criticou o etanol brasileiro, primeiro associando-o ao trabalho escravo e ao desmatamento da Amazônia, depois, ao aumento dos preços internacionais dos alimentos. Nas pesquisas de 2008 e 2009, pode-se captar entre os países europeus a percepção dividida da influência do Brasil no cenário internacional, com o maior destaque à Alemanha, país

520 Entrevista com Franklin Martins em 3/12/2015.

com reconhecida sensibilidade para as questões ambientais. Em 2009, 40% dos públicos alemães achavam a influência brasileira negativa.

Vale também observar que era consistentemente favorável a percepção que no período tinham do Brasil os públicos das Américas. Nos Estados Unidos, sempre uma referência pertinente, os públicos expressaram uma visão positiva: 61% (2008), 47% (2009), 42% (2010) e 60% (2011). Por outro lado, a imagem negativa do Brasil era percebida por 19% (2008), 23% (2009), 23% (2010) e 21% (2011). Pode-se talvez argumentar que parte da diminuição da imagem positiva do Brasil nas pesquisas de 2009 e 2010 deva-se à disputa para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 entre Brasil, Chicago, Madri e Tóquio, comentada na seção 7.2.7. Na disputa, que teve, como de praxe, enorme repercussão internacional, Chicago saiu na primeira rodada e o Brasil saiu-se vencedor⁵²¹. No caso de Chile e México, outros dois países da região consultados nas quatro pesquisas, foi também consistente a visão positiva dos públicos sobre o Brasil, quase sempre percebida por mais de 50% dos consultados.

Finalmente, cabe comentar a imagem que tinha o Brasil nos países do BRIC. Não obstante os esforços da diplomacia pública brasileira, a conjuntura política, social e econômica por que passava o Brasil no período e o fato de fazerem parte de bloco importante, a imagem do Brasil não chegou a “pegar” na Rússia. No período, a visão positiva do Brasil foi percebida por 36% (2008 e 2009), 42% (2010) e 37% (2011), ao passo que a imagem negativa foi percebida por 11% (2008), 6% (2009), 11% (2010) e 5% (2011). A situação era semelhante na Índia, onde os públicos que tinham uma imagem positiva do Brasil variaram de 11% (2008), 24% (2009), 20% (2010) a 29% (2011), em comparação a 14% (2008), 14% (2009), 23% (2010) e 21% (2011) que guardaram uma imagem negativa. Por sua vez, a opinião pública da China manifestou um comportamento mais atento ao Brasil. A porcentagem dos públicos

521 Ver Sampaio (2012), capítulo 3.

que viam o Brasil como uma influência positiva variou de 52% (2008), 65% (2009), 55% (2010) a 45% (2011). Por outro lado, a porcentagem dos chineses que tinham imagem negativa do Brasil variou de 15% (2008), 16% (2009), 12% (2010) a 41% (2011). Sem entrar no mérito das razões que causaram essa oscilação na percepção chinesa, parece claro que um esforço da diplomacia pública brasileira fazia-se necessário para ajudar melhorar as percepções mútuas dentro do bloco.

Como já se ressaltou ao longo deste trabalho, as pesquisas de opinião – o exercício da escuta – são componente fundamental da diplomacia pública. Permitem aos profissionais e aos formuladores da área avaliarem o resultado de políticas, estratégias e táticas, ajustando-as e realizando sintonia fina, quando necessário, de maneira a potencializar seus resultados. Além disso, oferece a possibilidade de se identificar novas fronteiras da diplomacia pública ou desfazer percepções equivocadas, ajudando os formuladores a reposicionar suas ações, a fim de melhor defender os interesses e promover os valores do ator internacional. Constituem, por fim, ferramenta indispensável de *accountability*, por meio da qual os formuladores de políticas se posicionam diante da sociedade.



Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

- 1. Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
- 2. Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
- 3. Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
- 4. Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
- 5. José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d’Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

- 103. Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
- 104. Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
- 105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
- 106. Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
- 107. Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
- 108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
- 109. Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
- 110. Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
- 111. Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)
- 112. Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
- 113. Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
- 117. Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: província ou país? (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
- 123. Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)
- 124. Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

- 125. Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)
- 126. Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)
- 127. Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)
- 128. José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)
- 129. Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro” (2ª edição, 2017)





Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)