

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

ADRIANA PILAR FERREIRA ALBANUS

**CULTURA POLÍTICA, POLÍTICA EXTERNA E CONGRUÊNCIA:
UMA ANÁLISE SOBRE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

Porto Alegre

2018

ADRIANA PILAR FERREIRA ALBANUS

**CULTURA POLÍTICA, POLÍTICA EXTERNA E CONGRUÊNCIA:
UMA ANÁLISE SOBRE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Albanus, Adriana Pilar Ferreira

Cultura política, política externa e congruência:
uma análise sobre os governos Lula (2003-2010) /
Adriana Pilar Ferreira Albanus. -- 2018.

116 f.

Orientador: Henrique Carlos de Oliveira de Castro.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Cultura política. 2. Política externa. 3.
Opinião pública. 4. Governos Lula. I. de Castro,
Henrique Carlos de Oliveira, orient. II. Título.

ADRIANA PILAR FERREIRA ALBANUS

**CULTURA POLÍTICA, POLÍTICA EXTERNA E CONGRUÊNCIA:
UMA ANÁLISE SOBRE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em Porto Alegre, 23 de janeiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski
UFRGS

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
UFRGS

Profa. Dra. Ana Regina Falkembach Simão
ESPM

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) que me forneceram a estrutura necessária para que esse trabalho de dissertação fosse realizado. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a Capes, pela bolsa e pelo financiamento da pesquisa, que me propiciaram a dedicação exclusiva e a participação em eventos acadêmicos para o seu desenvolvimento.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro, a quem possuo grande admiração, pelos ensinamentos, por todas as oportunidades de aprendizado e, especialmente, por me apoiar tão fortemente para que eu tivesse uma boa formação ao longo do mestrado. Mais do que isso, agradeço pela confiança e sobretudo, pela amizade. Gostaria de agradecer também aos professores e à secretaria do curso de Pós-Graduação pelos ensinamentos e auxílio ao longo do mestrado. Em especial, agradeço à Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski por ter me ensinado tanto nesses últimos dois anos, não somente a ser uma melhor aluna, mas também sobre a importância de “estudar, estudar e estudar”, como a frase de Lênin tão citada pela professora.

Não poderia deixar de agradecer meus colegas do Grupo de Estudos em Ciência Política e do Cespri por dividirem os momentos de aprendizado, mas sobretudo pela parceria e apoio nesses últimos dois anos. Agradeço, em especial, à Roberta Preussler, à Jéssica Duarte e à Jéssica Rucks pela amizade, pelos conselhos e pela cumplicidade. Com vocês, esse caminho do mestrado tornou-se muito mais leve e divertido.

Agradeço à minha família, às minhas irmãs Lívia e Priscila e, em especial, à minha mãe, Carmen Lucia, por ser meu maior exemplo e por ter me ensinado valores que foram essenciais para a conclusão desse mestrado e, também, para minha formação acadêmica. Agradeço principalmente por todo o apoio incondicional e por ter sido sempre o meu braço forte. Por fim, agradeço aos meus incansáveis amigos, Barbara Noronha, Vinicius Schuch e Uriel Ventura, por terem se mantido ao meu lado em todos os momentos, ainda que ouvissem tantos não em função desta dissertação. Agradeço por, simplesmente, persistirem.

Eppur si muove

Galileu Galilei

RESUMO

Esta dissertação é um estudo sobre a relação entre a política externa brasileira e a cultura política da população e enquadra-se, portanto, na tradição das áreas de Relações Internacionais e Cultura Política. O objetivo geral dessa pesquisa é identificar e analisar as orientações gerais da política externa desenvolvida durante os governos Lula (2003-2010) com vistas a verificar a existência de uma relação de congruência com os valores e as atitudes da população brasileira. A dissertação está dividida em cinco capítulos: além da introdução e da conclusão, o primeiro analisa a relação entre política externa e cultura política nos campos das Relações Internacionais e Cultura Política; o segundo, trata da política externa brasileira, da sua relação com a opinião pública e identifica as orientações gerais da política externa dos governos Lula; por fim, no último capítulo, é realizada a análise da relação entre os valores e as atitudes da população e as orientações gerais da política externa dos governos Lula. Como base de dados para o estudo foram utilizadas pesquisas *survey* realizadas em nível nacional do *World Values Survey* e da Pesquisa “O Brasil, as Américas e o Mundo”. Além disso, para a identificação das orientações gerais foram analisados os discursos e pronunciamentos realizados pelo Presidente Lula e o Chanceler Celso Amorim durante os dois mandatos. A principal conclusão desta dissertação é de que as atitudes e os valores dos brasileiros possuem uma relação de congruência com as orientações gerais da política externa dos governos Lula, ou seja, de que a política externa está relacionada com o que pensa a população.

Palavras-chave: Cultura Política. Política externa. Opinião pública. Governos Lula.

ABSTRACT

This thesis is a research about the relationship between Brazilian foreign policy and the political culture of the population, and therefore is framed in the tradition of International Relations and Political Culture. The main objective of this research is to identify and analyze the general guidelines of the foreign policy developed during Lula's governments (2003-2010) in order to verify the existence of a relationship of congruence with the values and attitudes of the Brazilian population. The thesis is divided into five chapters: besides the introduction and conclusion, the first chapter analyses the relation between foreign policy and political culture in the fields of International Relations and Political Culture; the second one, deals with Brazilian foreign policy, its relation with public opinion and identifies the general guidelines of Lula's foreign policy; in the last chapter, is analyzed the relationship between the values and attitudes of the population and the general guidelines of the foreign policy of Lula's governments. The data bases used for the thesis were from surveys conducted at the national level: the World Values Survey and "Brazil, Americas and the World" Research. In addition, for the identification of the general guidelines, the speeches and statements made by President Lula and Foreign Minister Celso Amorim during the two terms were analyzed. The main conclusion of this thesis is that the attitudes and values of the Brazilians have a relation of congruence with the general guidelines of the foreign policy of Lula's government, that is, that the foreign policy is related to what the population thinks.

Keywords: Political Culture. Foreign policy. Public opinion. Lula's governments.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Objetivos da política exterior – Proteger fronteiras terrestres e marítimas	58
Tabela 2 – Conflito armado na América Latina – Quem deve atuar para resolver	59
Tabela 3 – Quem deve decidir – Ajuda aos países em desenvolvimento.....	60
Tabela 4 – Quem deve decidir – direitos humanos	60
Tabela 5 – Quem deve decidir – paz mundial	61
Tabela 6 – Quem deve decidir – proteção ao meio ambiente.....	61
Tabela 7 – Quem deve decidir – refugiados	61
Tabela 8 – Resolução de problemas internacionais – Brasil deve aceitar decisões da ONU, mesmo que não goste.....	63
Tabela 9 – Respeito pelos direitos humanos atualmente.....	66
Tabela 10 – Disposição em lutar pelo país, em caso de guerra	68
Tabela 11 – Em algumas condições, a guerra é necessária para obter justiça.....	69
Tabela 12 – Intervenção de Exército ou grupo armado em um governo eleito democraticamente em país da América Latina. O Brasil deve:.....	70
Tabela 13 – Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – terrorismo internacional.....	72
Tabela 14 – Objetivos da política exterior – combater o terrorismo internacional	73
Tabela 15 – Não gostaria de ter como vizinhos – pessoas de raça diferente.....	74
Tabela 16 – Não gostaria de ter como vizinhos – pessoas negras	74
Tabela 17 – Objetivos da política exterior – ajudar a levar a democracia em outros países. 76	
Tabela 18 – Objetivos da política exterior – ajudar a melhorar o nível de vida dos países menos desenvolvidos.....	76
Tabela 19 – Descrição de pessoas – preocupação em ajudar as pessoas próximas.....	77
Tabela 20 – Nos últimos 10 anos, relações do Brasil com a América Latina estão:	78
Tabela 21 – Nos próximos 10 anos, as relações do Brasil com a América Latina serão:	78
Tabela 22 – Qual região do mundo o Brasil deve prestar mais atenção?	79
Tabela 23 – Eu me vejo como um cidadão da América Latina.....	80
Tabela 24 – Objetivos da política exterior – promover a integração regional	80
Tabela 25 – O que é melhor para o futuro do Brasil?.....	82
Tabela 26 – Em nível internacional, quão importante é o Brasil?.....	83
Tabela 27 – Em nível internacional, você acredita que o Brasil tem mais ou menos importância que 10 anos atrás?.....	83

Tabela 28 – Em nível internacional, você acredita que o Brasil terá mais ou menos importância nos próximos 10 anos?	83
Tabela 29 – Crescimento da economia da China tão grande quanto a dos Estados Unidos – Positivo ou negativo para o mundo	85
Tabela 30 – Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – China como potência mundial.....	86
Tabela 31 – Das seguintes palavras, qual delas descreve melhor seus sentimentos em relação aos Estados Unidos?	88
Tabela 32 – Das seguintes palavras, qual delas descreve melhor seus sentimentos em relação aos Estados Unidos?	88
Tabela 33 – Opinião sobre modo de governar – ter um sistema democrático.....	90
Tabela 34 – Importância da democracia.....	91
Tabela 35 – Objetivos da política exterior – fortalecer a ONU.....	92
Tabela 36 – Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – o aquecimento global da Terra	94
Tabela 37 – Objetivos da política exterior – proteger o meio ambiente.....	94
Tabela 38 – Descrição de pessoas – preocupação com o meio ambiente.....	95
Tabela 39 – Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – as armas nucleares.....	97
Tabela 40 – Objetivos da política exterior – prevenir a proliferação das armas nucleares ...	97

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CULTURA POLÍTICA, POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O DEBATE ENTRE O CÉTICISMO E O REVISIONISMO.....	16
2.1	A OPINIÃO PÚBLICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	16
2.2	O “CONSENSO ALMOND-LIPPMANN” E O REVISIONISMO NO PÓS-GUERRA: A OPINIÃO PÚBLICA NA CULTURA POLÍTICA.....	19
2.2.1	A relação entre cultura política e política externa através da teoria da congruência.....	30
3	A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: INSULAMENTO E SOCIEDADE CIVIL	32
3.1	DESAFIOS DA REDEMOCRATIZAÇÃO E OS NOVOS ATORES	39
3.2	OS GOVERNOS LULA: CONEXÃO COM A SOCIEDADE CIVIL E AS ORIENTAÇÕES GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA.....	43
3.2.1	As orientações gerais da política externa dos governos Lula.....	50
4	CULTURA POLÍTICA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA RELAÇÃO DE CONGRUÊNCIA?	56
4.1	SOBERANIA E AUTONOMIA	57
4.2	IGUALDADE ENTRE OS ESTADOS	62
4.3	DIREITOS HUMANOS	65
4.4	PACIFISMO	67
4.5	REPÚDIO AO TERRORISMO E RACISMO	71
4.6	SOLIDARIEDADE	75
4.7	INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	77
4.8	POLÍTICA EXTERNA ATIVA E DE PROTAGONISMO ENGAJADO	81
4.9	RELAÇÕES EIXO SUL-SUL E PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	84
4.10	RELAÇÕES EIXO NORTE-SUL.....	87
4.11	GOVERNANÇA GLOBAL MAIS JUSTA E DEMOCRÁTICA	89
4.12	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	92
4.13	DESARMAMENTO E NÃO PROLIFERAÇÃO NUCLEAR	96
5	CONCLUSÕES.....	99
	REFERÊNCIAS.....	111

1 INTRODUÇÃO

O tema de pesquisa desta dissertação é a relação entre a política externa brasileira e a cultura política da população no Brasil. Trata-se de uma pesquisa que tem como objetivo principal identificar e analisar as orientações gerais da política externa desenvolvida durante os governos Lula com vistas a verificar a existência de uma relação de congruência com os valores e as atitudes da população brasileira; assim, enquadra-se na tradição das áreas de Relações Internacionais e Cultura Política. O tema da dissertação se justifica pela baixa produção acadêmica, no Brasil, sobre a relação entre a opinião pública e a política externa do país, e pela importância de entendermos as relações internacionais mais além das atividades estritamente estatais. Além desta introdução e da conclusão, a dissertação divide-se em três outros capítulos: no primeiro, é realizada uma discussão sobre Cultura Política, política externa e Relações Internacionais, além da teoria da congruência de Eckstein; a seguir, o segundo capítulo trata da política externa brasileira, sua relação com a opinião pública no país e a definição das orientações gerais dos governos Lula; por fim, no último capítulo é feita a análise da relação entre as atitudes e os valores dos brasileiros e as orientações gerais da política externa dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Penso ser necessário explicar a epígrafe utilizada nessa dissertação: “*Eppur si muove*”¹. A frase atribuída à Galileu Galilei, que a teria sussurrado logo após negar a sua teoria heliocêntrica do mundo perante a Inquisição, em 1633, é simbólica para este trabalho porque, embora as visões de mundo, as teorias e também as ideologias possam apontar para caminhos os mais diversos, a realidade existe independentemente delas. A relação entre opinião pública e a política externa tem sido abordada nos campos das Relações Internacionais e da Cultura Política em outros países, particularmente nos Estados Unidos, e indicam que o que as pessoas pensam é importante na formulação e decisão governamental. Uma polarização pode ser observada entre a visão cética, que percebe a opinião pública como apaixonada, irracional e inadequada para ser considerada nas decisões políticas, e a visão revisionista que, pelo contrário, entende que uma política externa legítima e robusta somente pode ser alcançada se a opinião pública for levada em conta. À parte isso, o fato é que ambas as visões, mesmo divergentes, entendem que a opinião pública afeta relativamente a formulação das políticas públicas e, conseqüentemente a política externa. E, no entanto,

¹ “E, no entanto, ela se move”. A frase de Galileu Galilei é utilizada por meu orientador quando quer significar que precisamos sempre olhar a realidade, independentemente da interpretação de determinadas teorias.

apesar de muitos não aceitarem, as pessoas possuem posições sobre o que os governos fazem também em assuntos de relações internacionais e estudos estratégicos, e tais posições, em maior ou menor grau, em diferentes momentos, positiva ou negativamente, afetam, sim, as decisões no âmbito das esferas estatais, como será visto ao decorrer da dissertação.

No Brasil, entretanto, nota-se relativa baixa produção acadêmica sobre este assunto, indicando uma certa negligência por parte dos pesquisadores. Dentre as justificativas possíveis, uma de maior destaque é o fato de que a percepção de um insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE), somada à de uma ausência de interesse por parte da população brasileira nos assuntos internacionais, representa um desestímulo para o estudo dessa relação. Embora isso, alguns pesquisadores, como Carlos Faria e Tânia Manzur, têm demonstrado que, pelo contrário, a evolução histórica do país mostra que a relação entre a opinião pública e a política externa brasileira foi fortemente positiva e profícua em diversos momentos do país.

Aqueles em que essa relação foi infrutífera, especialmente o período da ditadura civil-militar pós-1964, foram acompanhados de um aprofundamento sem precedentes do padrão de insulamento burocrático do Itamaraty que, por sua vez, é uma forma de proteger o núcleo do Estado contra a interferência oriunda do público (NUNES, 2010). Entretanto, as transformações políticas e econômicas de redemocratização e liberalização, pós-1988, originaram uma demanda reprimida dos diversos atores governamentais e não-governamentais por maior participação nos assuntos de política externa. O MRE, buscando responder a esses desafios, promoveu um certo desinsulamento e uma maior cooperação nos níveis intragovernamentais, intergovernamentais e com a sociedade civil. Esse processo teve um relativo aprofundamento durante os governos Lula (2003-2010), embora não tenha sido iniciado nessa gestão. Em especial, a cooperação com a sociedade civil durante esses governos e, particularmente as ações de diplomacia pública demonstraram uma maior preocupação do MRE em aproximar os temas internacionais da população.

Assim, a questão norteadora deste estudo é: **as orientações gerais da política externa desenvolvida durante os governos Lula possuem uma relação de congruência com as atitudes e os valores da população?** Assim, a delimitação geográfica é o Brasil, tendo em vista que se trata de uma análise da política externa e da cultura política do país. O critério temporal, por sua vez, tem como enfoque os dois mandatos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos 2003 e 2010.

O objetivo geral desta pesquisa é identificar e analisar as orientações gerais da política externa desenvolvida durante os governos Lula com vistas a verificar a existência de uma

relação de congruência com os valores e as atitudes da população brasileira. Para responder a esse questionamento, tem-se como objetivos complementares²:

- a) discutir a relação entre a cultura política e as políticas públicas, com enfoque para a política externa, e o conceito de congruência, a partir dos estudos desenvolvidos nos campos da Cultura Política e das Relações Internacionais, principalmente após a década de 1940 nos Estados Unidos;
- b) analisar a política externa brasileira como uma política pública e a porosidade do seu processo decisório em relação às demandas sociais e à influência da sociedade civil no âmbito do Ministério das Relações Exteriores;
- c) examinar e delimitar as orientações gerais da política externa desenvolvida pelos governos Lula;
- d) identificar e descrever as atitudes e valores da população sobre a política externa brasileira a partir de pesquisas tipo *survey*³ coletadas durante este período;
- e) contribuir para o debate sobre a relação entre as atitudes e valores da população e as orientações gerais da política externa brasileira desenvolvida durante os dois mandatos do governo Lula.

A hipótese central a ser averiguada é a de que **as orientações gerais da política externa desenvolvida durante os governos Lula possuem congruência com as atitudes e os valores da população brasileira, ou seja, com sua cultura política**. Desse modo, como hipóteses secundárias, tem-se:

- a) as orientações gerais da política externa brasileira de não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica de conflitos possuem congruência com valores e atitudes de pacifismo da população;
- b) as orientações gerais da política externa de independência nacional, autodeterminação dos povos e soberania possuem congruência com valores e atitudes da população de autonomia e soberania;
- c) a orientação geral da política externa de valorização da integração regional possui congruência com valores e atitudes da população de sentimento de pertencimento à América do Sul;

² As hipóteses secundárias foram construídos na fase de projeto da dissertação e mantidos na dissertação.

³ *Survey* é um tipo de pesquisa quantitativa por meio de questionário estruturado a uma determinada população. A utilização da palavra em inglês é usual na área no Brasil por falta de uma palavra em português que melhor o categorize.

- d) a orientação geral da política externa de democratização das instâncias multilaterais internacionais possui congruência com valores e atitudes da população de valorização e apreço à democracia.

Em relação à metodologia, optou-se por utilizar o método hipotético-dedutivo. A partir da percepção de uma lacuna nos conhecimentos sobre um determinado assunto, formulam-se hipóteses acerca do problema que, “pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p.110). Assim, diante da insuficiência de pesquisas nesta temática, identifica-se a necessidade de buscar maior conhecimento sobre a relação entre a cultura política e a política externa brasileira por meio do teste das hipóteses formuladas.

Faz-se importante destacar que as orientações gerais da política externa desenvolvida nos governos Lula, entre 2003 e 2010, possuem como dimensões analíticas as linhas mestras e as diretrizes adotadas durante o período e que, portanto, representam a parte mais visível desta política: as ações e as decisões. Nesse aspecto, as linhas mestras dizem respeito às orientações de maior continuidade histórica na política externa brasileira, enquanto que as diretrizes se referem àquelas relacionadas aos dois mandatos do governo Lula. A cultura política, por sua vez, será examinada através das dimensões analíticas das atitudes e valores da população. Ou seja, os julgamentos e preferências da população em relação a alguns assuntos e, respectivamente, suas convicções e os modos de conduta mais básicos, que podem ser considerados uma base para a formação de atitudes. Assim, ao examinar e identificar as orientações gerais da política externa (linhas mestras e diretrizes) do governo Lula infere-se dedutivamente sobre a existência de uma relação de congruência com a cultura política da população (atitudes e valores).

A pesquisa realizada foi fundamentalmente quantitativa. Isso se justifica, pois a relação entre cultura política e política externa e a própria análise das orientações gerais desta política serão empregadas de forma quantificável, seja na coleta das informações, seja no tratamento dos dados por técnicas estatísticas (MARCONI; LAKATOS, 2007). Ao mesmo tempo, também é quantitativa uma vez que a identificação e descrição da cultura política da população brasileira acerca da política externa será realizada através de técnicas quantitativas de análise de *surveys*.

Quanto aos seus objetivos, trata-se de uma pesquisa tipo explicativa que apresenta como objetivo verificar a existência de relação entre as variáveis e, além disso, de determinar a natureza dessa relação. Assim, este estudo se dedica a analisar e identificar a presença de uma relação entre as atitudes e valores da população e as orientações gerais da política

externa desenvolvida nos governos Lula. Ademais, objetiva verificar a existência ou não de congruência nessa relação. Em outras palavras, busca descrever e explicar a cultura política da população brasileira, sua relação com a política externa do país e a eventual congruência que esta possa apresentar.

Por fim, quanto às técnicas e instrumentos de coleta de dados, os principais utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental, além da análise de dados de pesquisas do tipo *survey*, entretanto, em sua fase de análise de dados. A pesquisa bibliográfica teve como enfoque o uso de artigos em periódicos científicos, livros e monografias nas áreas de cultura política e política externa. Neste caso, o estudo se concentra nos principais periódicos acadêmicos de Relações Internacionais e Ciência Política – dentre eles a Contexto Internacional e a Revista Brasileira de Política Internacional, para se citar alguns – e os livros e artigos publicados pelos principais autores dessas áreas como, por exemplo: Gabriel Almond, Ole Holsti, Harry Eckstein, Benjamin Page, Robert Shapiro, Jon Hurwitz, Mark Peffley, Maria Regina Lima, Carlos Aurélio Faria, Zairo Cheibub, Paulo Visentini, Ariane Figueira, Carlos Milani, entre outros.

A pesquisa documental, de ordem primária, utilizou documentos oficiais como relatórios, discursos e pronunciamentos, dados estatísticos econômicos e sociais de fontes oficiais como o Ministério das Relações Exteriores ou outras fontes do governo. Nesse sentido, para a identificação e análise das orientações gerais da política externa do governo Lula, ou seja, de suas linhas mestras e diretrizes, foram utilizadas, principalmente, fontes como a Constituição Federal de 1988 e os discursos e pronunciamentos do Presidente Lula e do Chanceler Celso Amorim configurarão como as principais fontes primárias. As linhas mestras serão selecionadas a partir do artigo 4º da Constituição, e as diretrizes serão identificadas a partir da análise de discursos simbólicos, destinados à explicitação da agenda de política externa, como os de posse do Presidente e do Chanceler, além dos comemorativos do Dia do Diplomata e os realizados na abertura da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, durante os dois mandatos de governo.

As bases de dados utilizadas para a análise das atitudes e valores da população foram a pesquisa “Brasil, as Américas e o Mundo” realizada pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e a pesquisa “*World Values Survey*” (WVS) da rede colaborativa do *World Values Survey Association* que, no Brasil, é sediada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (a autora tem acesso a ambas as bases de dados e faz parte da equipe do WVS Brasil). Sobre o WVS, utilizou-se dados das ondas 5 e 6, realizadas no Brasil, respectivamente, em 2006 e 2014, com amostras aleatórias, em domicílios, de

1.500 entrevistados. Em relação à pesquisa “O Brasil, as Américas e o Mundo, por sua vez, analisou-se dados referentes à onda de 2010 de uma amostra aleatória de 1.881 entrevistados. Foram utilizadas técnicas descritivas de análise de dados.

No Brasil, há uma baixa produção acadêmica sobre a influência e a participação da sociedade brasileira nas decisões de política externa, geralmente explicada pelo insulamento por parte do Itamaraty na condução da política externa do país e pelo baixo interesse e conhecimento da população nos temas internacionais. Tal lacuna na produção científica por si seria o suficiente para justificar a importância do trabalho. No entanto, a temática de pesquisa justifica-se como relevante para a área de Estudos Estratégicos Internacionais, tendo em vista que um maior conhecimento da cultura política da população, suas percepções, valores e atitudes são importantes, como salienta a literatura especializada referida na dissertação, para a definição das estratégias e táticas governamentais no âmbito externo e a própria consecução dos interesses nacionais.

Ao mesmo tempo, ainda que se admita a hipótese de que a formulação da política externa seja exclusiva ao Itamaraty, é improvável que a manutenção de suas linhas mestras, por mais de um século, tenha ocorrido sem deixar raízes na cultura da população, por um lado, e sem mesclar-se com o que a população pensa, por outro. Nesse aspecto, é estratégico verificar em que medida a possibilidade de um descompasso entre esses elementos e a ausência de convergência poderiam contribuir para a desestabilização e perda de legitimidade da política externa, sendo esse assunto pouco estudado no Brasil. Diante disso, a justificativa acadêmica constitui-se na tentativa de preencher as lacunas presentes quanto aos estudos da política externa brasileira e sua relação com a cultura política da população, buscando, para tanto, promover maiores discussões e possibilidades analíticas sobre a mesma.

Em âmbito social, identifica-se que a maior conexão entre a população, suas atitudes e valores, e a política externa – seja no processo decisório, seja nas suas orientações gerais – configura-se como um elemento relevante para conferir maior legitimidade e respaldo público às posições internacionais do Brasil. Também é importante para a própria sociedade ao ver-se refletida de certo modo nas políticas e ações de um Estado mais responsivo e atento às suas demandas. Assim, em relação ao escopo social, pode-se afirmar que esta pesquisa almeja fomentar o debate público e a reflexão sobre esta política – que influencia diretamente na consecução dos objetivos nacionais – além de buscar dotá-los de maior capacidade analítica.

2 CULTURA POLÍTICA, POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O DEBATE ENTRE O CÉTICISMO E O REVISIONISMO

O presente capítulo tem como objetivo discutir a relação entre cultura política e política externa a partir dos estudos desenvolvidos nos campos⁴ das Relações Internacionais e da Cultura Política, principalmente nos Estados Unidos após a década de 1940. Esse divide-se em 2 subcapítulos: no primeiro, analisa-se a discussão sobre opinião pública e política externa no campo das Relações Internacionais, através das visões realista e liberal; a seguir trata-se desse debate no âmbito da Cultura Política, primeiramente a partir do chamado “consenso Almond-Lippmann”. Após, discute-se o surgimento de um campo revisionista na área de Cultura Política sobre essa relação no pós-Guerra do Vietnã e o surgimento de novas perspectivas. Por fim, discorre-se sobre a teoria da congruência elaborado por Harry Eckstein como base para a análise sobre a relação entre cultura política e política externa.

2.1 A OPINIÃO PÚBLICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Embora a interação entre as relações internacionais e a opinião pública esteja presente em estudos clássicos, que remontam a Maquiavel, o seu estudo sistemático inicia na primeira metade do século XX, nos anos 1940, tendo maior força, principalmente, nos Estados Unidos. No caso das Relações Internacionais, o debate sobre a influência e a relação entre a cultura política de uma população e a política externa, de certo modo, sempre esteve vinculado à dualidade entre as correntes realista e liberal como dois campos relativamente opostos no campo das discussões. Neste sentido, os principais pontos de divergência entre ambos se centralizam nos questionamentos de qual deve ser o papel mais apropriado para a opinião pública – um dos elementos mais visíveis da cultura política – na condução da política externa. Tal polarização entre essas correntes se justifica por elementos que vão desde a percepção dos mesmos sobre a relação entre os países no sistema internacional, até mesmo a questões relativas à natureza humana e a sua própria relação com o Estado em geral, mas que,

⁴ Nesta dissertação considera-se as Relações Internacionais como um campo de estudos que se dedica a analisar os atores e fenômenos que interagem e se relacionam, em diferentes esferas como a social, econômica, política e cultural, no sistema internacional. A Política Internacional, por sua vez, constitui-se do comportamento e das interações, no campo político, entre as nações explicados em nível internacional, enquanto que a Política Externa é o produto de governos (WALTZ, 1996), considerando, portanto, os fatores internos para explicar o comportamento dos Estados. Por fim, a Cultura Política é um campo de estudos que se dedica a compreender o comportamento e as atitudes da população e como esses se relacionam com as estruturas políticas (CASTRO, 2014).

segundo Holsti (2004), se centraliza em um debate persistente quando se trata da opinião pública.

Para a tradição realista das relações internacionais, a definição do papel que deve ser dirigido à opinião pública nas questões internacionais se baseia na percepção de que esta seria carregada de paixões, volatilidade e instabilidade. Em função disso, ela representa uma barreira para a formulação de uma política coerente e para a consecução dos interesses nacionais do Estado (HOLSTI, 2004). Tal percepção pode ser entendida, entre outros fatores, pelo fato do realismo explicar a política externa em termos da política de poder e, conseqüentemente, como ligada à sobrevivência e segurança do Estado no sistema internacional. Com uma abordagem “*top-down*”, na qual o Estado é o ator central e unitário, cabe à política externa defender os interesses nacionais de longo prazo e evitar perdas baseadas em objetivos de curto prazo de governos e, igualmente, da opinião pública. Alguns autores clássicos do realismo como Hans Morgenthau (1985⁵), E. H. Carr (2016⁶) e George Kennan (2012⁷) abordaram a relação entre opinião pública e política externa. Segundo Morgenthau (1985), a opinião pública é um fator que constrange a busca por poder no sistema internacional. Para ele,

[...] o tipo de pensamento requerido para a condução bem-sucedida da política externa será, por vezes, oposta às considerações pelas quais as pessoas se movem. Uma política externa que é apoiada apaixonadamente e exageradamente pela opinião pública não pode ser considerada, por essa razão unicamente, como sendo uma boa política externa. Pelo contrário, a harmonia entre a opinião pública e a política externa pode ser alcançada pelo preço de render os princípios de uma boa política externa pelas preferências instáveis da opinião pública (MORGENTHAU, 1985, p.165, tradução nossa).

Complementando essa visão, Kennan (2012) analisa a opinião pública como um elemento fortemente manipulável e de uma natureza errática e subjetivista. Deste modo, tal comportamento indica que esta pode ser conduzida facilmente para áreas do sentimentalismo de curto prazo, o que a torna um “[...] guia pobre e inadequado para a ação nacional” (KENNAN, 2012, não paginado, tradução nossa). Por fim, E. H. Carr (2016), afirma que o poder sobre a opinião é um fator tão essencial para os propósitos políticos quanto os poderes político e econômico; entretanto, a forma como a opinião pública pode ser manipulada e conduzida, demonstra que, nos assuntos internacionais, ela é tanto mal dirigida, quanto impotente. Assim, na visão dos realistas, a opinião pública, por ser apaixonada e irracional,

⁵ Publicado originalmente em 1948

⁶ Publicado originalmente em 1939

⁷ Publicado originalmente em 1951

não deve ser considerada na formulação da política externa, que deve ser delegada a um corpo diplomático bem preparado e a serviço dos interesses nacionais.

Na contramão dessa corrente, por sua vez, para a perspectiva liberal, a opinião pública deve ser valorizada como um elemento relevante para a produção de uma política externa sólida, legítima e eficaz (HOLSTI, 2004). Essa escola de pensamento, que tem como base os pensamentos kantiano e rousseauiano, diferencia-se consideravelmente da realista pela percepção de que as relações internacionais são um domínio potencial para o progresso e para uma mudança intencional e de que o Estado deve ser constringido e limitado pela sua responsabilidade democrática em relação aos cidadãos, que devem ter sua liberdade individual respeitada acima de tudo (GRIFFITHS; ROACH; SOLOMON, 1999). Assim, a visão liberal sobre o lugar da opinião pública na formulação da política externa se justifica por esse entendimento de que o público pode ser uma fonte de constringimento e moderação para os governos ao demandarem posições mais responsivas dos mesmos. De acordo com Holsti (2004), tal percepção do papel da opinião pública tem raízes nos trabalhos de Jeremy Bentham⁸ que identificava nesta uma importante instituição social com uma função semelhante a de um “tribunal” ao constantemente “julgar” os governos e evitar seus “desgovernos” (CUTLER, 1999). De acordo com Bentham,

Como este tribunal, pela força contrária que, pelo seu poder punitivo, aplica ao poder do governo, contribui para mantê-lo sob controle e sob seu curso dentro dos caminhos indicados pelo maior princípio de felicidade (operando como segurança para uma apropriada aptidão moral na condução dos governantes como tal), assim pode, em um nível nada desprezível, pelo seu poder de recompensação. (BENTHAM, 2010, p.41, tradução nossa)

Entretanto, a visão liberal sobre a relação entre opinião pública e política externa ganha maiores contornos com as ações do ex-presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson (1913-1921), que deu origem à perspectiva wilsoniana sobre as relações internacionais. Wilson, em seu governo, buscou obter o apoio da opinião pública para suas políticas e advogava, no período da I Guerra Mundial, de que a mudança na ordem mundial dependia significativamente da democratização dos assuntos internacionais e da própria diplomacia. Para Wilson, a tradição da diplomacia secreta teria levado as nações a entrarem em guerra contra a vontade e os interesses de seus cidadãos (HOLSTI, 2004), sendo necessário, assim, colocá-la ao alcance da população. Em um dos seus discursos mais conhecidos, realizado no dia dois de abril de 1917, ao solicitar aprovação do Congresso norte-

⁸ Publicado originalmente em 1843

americano para que os Estados Unidos declarasse guerra à Alemanha, o ex-presidente afirmou que

[...] planos forjados habilmente de engano ou agressão, carregados de geração em geração, podem ser realizados e mantidos fora da luz somente dentro da privacidade dos tribunais ou por trás de confidências guardadas cuidadosamente de uma classe privilegiada e restrita. Eles são felizmente impossíveis onde a opinião pública comanda e insiste em obter informações completas sobre todos os assuntos da nação. Um acordo firme para a paz jamais será mantido exceto através de uma parceria entre nações democráticas. Nenhum governo autocrático pode ser confiado para manter a fé dentro de si ou manter seus acordos. Deve ser uma liga de honra, uma parceira da opinião. [...] Somente pessoas livres podem manter seus propósitos e sua honra estáveis para um objetivo comum e preferir os interesses da humanidade à interesses restritos próprios (WILSON, 1917, não paginado, tradução nossa).

Assim, é possível observar que, para a corrente liberal, pela percepção otimista do papel da opinião pública em fiscalizar e moderar a ação dos governos, a política externa deve levar essa em conta para sua formulação, a fim de que seja representativa, sólida e eficaz.

2.2 O “CONSENSO ALMOND-LIPPMANN” E O REVISIONISMO NO PÓS-GUERRA: A OPINIÃO PÚBLICA NA CULTURA POLÍTICA

No campo da cultura política, diversos autores também se debruçaram sobre a relação entre a opinião pública e a política externa, e estudos sistemáticos têm sido desenvolvidos sobre o tema desde a década de 1940, especialmente nos Estados Unidos. A obra considerada inaugural para o estudo da conexão com a política externa é “The American People and Foreign Policy” do norte-americano Gabriel Almond, lançada em 1950. Nesta obra, Almond, apesar de realizar inúmeras críticas sobre a forma como a opinião pública era abordada pelos acadêmicos na época, colocou-a em evidência como um elemento importante a ser considerado nas políticas públicas e, dentre elas, a política externa. Para o autor, sua crítica reside no fato de que a discussão do lugar da opinião pública em relação à política externa é pautada pelo chamado “mito democrático”, ou seja, de que, nas democracias, todas as pessoas são inerentemente sábias, justas e os verdadeiros reguladores da república. Segunde ele, todos os sistemas políticos têm os seus mitos, mas a forma como essa questão é conduzida pelos pesquisadores, acaba por demonstrar um viés ético e quase uma “questão de fé” na defesa de um cidadão ativo e informado sobre os temas políticos, nas palavras do autor (ALMOND, 1950).

Ao mesmo tempo, a partir de uma percepção de que a política externa e a doméstica são fortemente interdependentes, Almond (1950) afirma que qualquer determinação compreensível das perspectivas futuras dos Estados Unidos necessitaria apresentar, no balanceamento entre os cálculos militares e econômicos, uma estimativa de um “potencial psicológico”. Segundo essa visão, uma abordagem científica adequada sobre a questão da opinião pública e das políticas públicas deve partir de um conhecimento das estruturas e processos políticos, sociais e, também, psíquicos na visão do autor. Essas opiniões devem ser alocadas em suas matrizes de valores e atitudes básicas como forma de conhecer suas ramificações, seu desenvolvimento possível e seu comportamento político em potencial (ALMOND, 1950). Mais do que isso, as “opiniões e atitudes devem ser localizadas na estrutura política se há qualquer possibilidade de prever desenvolvimentos políticos a partir de dados de opinião pública” (ALMOND, 1950, p.5, tradução nossa). Assim, para Almond (1950), o conhecimento da opinião pública, como expressão de valores e atitudes, é colocado como um fator crucial não somente para a compreensão das estruturas e processos políticos, mas também para a consecução dos objetivos do país, sendo um dos primeiros autores a evidenciar essa questão. De acordo com o autor,

Esses padrões largamente inconscientes de reação e comportamento influenciam fortemente a percepção, a seleção e avaliação da realidade política. No nível da opinião pública, essas características psicoculturais condicionam os padrões de pensamento e “humor” sobre os problemas de política externa. (ALMOND, 1950, p.29, tradução nossa).

A questão que Almond (1950) define como “humor” é central para a sua visão sobre a opinião pública e o seu papel. O autor, embora perceba o conhecimento das opiniões como algo relevante para decisões inteligentes de política externa, afirma que a reação da população em relação a esses assuntos é caracterizada como “humores”, tendo em vista que esta carece de uma estrutura intelectual e conteúdo factual (ALMOND, 1950). Essa questão repousa nas contribuições de James Bryce que, de acordo com Almond (1950), está relacionada à tendência da psicologia do “*bandwagon*”, isto é, o “efeito manada” que, nas democracias, acarreta maior instabilidade, quando cada pessoa adapta sua opinião à pressão da maioria, fazendo com que essa se torne volátil e sujeita a mudanças drásticas de “humor”, além das de foco e de interesse. Ademais, a sociedade moderna possui limitações na compreensão dos assuntos e dos problemas mais significativos nas políticas públicas, sendo que, no caso da política externa, essa limitação é ainda maior frente à sua complexidade e afastamento do público (ALMOND, 1950).

A ideia de humor se justifica, segundo Almond (1950), em função da diferença de reações da população dependendo do assunto em jogo; nesse sentido, a abordagem típica da população sobre os problemas das políticas públicas, de modo geral, é de superficialidade e indiferença. Quando a política afeta diretamente seus interesses específicos, a tendência é de que a população desenvolva visões e opiniões baseadas em alguma estrutura intelectual prévia. Porém, quando se trata de questões que apresentam uma natureza remota, como a política externa, as reações podem ser as mais variadas, “com humores plásticos e sem forma que se colocam em frequente mudança às respostas dos eventos” (ALMOND, 1950, p.53, tradução nossa). Como exemplo dessas reações, Almond afirma que “uma crise de política externa, próxima de uma ameaça imediata de guerra, pode transformar a indiferença em uma vaga apreensão, em fatalismo, em raiva, mas a reação continua sendo um humor, uma resposta superficial e flutuante” (1950, p.53, tradução nossa).

Diante dessas características, a opinião pública não seria, portanto, interessada, informada ou apta para um perfil ativo constante nas questões políticas e, em específico, a política externa, de acordo com a visão do autor. A população, nesse sentido, acaba por apresentar uma participação na formulação das políticas públicas de forma indireta e relativamente passiva. O papel mais decisivo na formulação, especialmente no caso da política externa, está centralizado no que Almond (1950) denomina de “público atento”, ou seja, a parcela da população que é informada e interessada nos assuntos internacionais e constitui, portanto, uma audiência para as discussões dessas políticas. Ainda assim, para o autor, a opinião pública tem funções importantes em colocar limites nos critérios políticos dos seus representantes e avaliar o resultado das políticas através de seus interesses, humores e expectativas e, igualmente, afetam na seleção das elites que os representam, e na aprovação ou desaprovação de suas recomendações de políticas. Conforme Almond, “a parcela do público nas decisões de política deve ser comparada com o mercado. Ele compra ou se recusa a comprar os produtos políticos oferecidos pelas elites” (1950, p.6, tradução nossa).

A percepção de Almond sobre a opinião pública⁹ encontra semelhança com os clássicos estudos de Walter Lippmann (1997¹⁰; 1955) que, em 1921, muito antes de Almond, se dedicou a compreender a opinião pública, em um momento que, segundo o autor, não havia uma vasta literatura preocupada em conhecer as fontes nas quais a opinião pública surge ou os

⁹ A opinião pública, na definição de Lippmann (1997), são as imagens interiores na mente dos seres humanos que agem sobre os grupos de pessoas ou sobre os indivíduos que agem em nome desses grupos.

¹⁰ Publicado originalmente em 1921.

processos dos quais deriva, mas apenas no seu impacto sob os governos. Na visão de Lippmann (1997), de modo geral, falta à população conhecimento, informação, experiência e julgamento amadurecido para atuar como um cidadão informado e engajado politicamente.

As motivações pelas quais Lippmann (1997) concebe a opinião pública de forma relativamente cética encontram-se no modo como ele explica a relação do homem com o ambiente que ele vive e a forma como suas opiniões são formadas acerca do mundo exterior. Nesse sentido, o autor afirma que o ambiente real é muito grande, complexo, efêmero para que seja conhecido de forma direta, ou seja, pela experiência ou vivência, pois o ser humano não possui as ferramentas para lidar com as sutilezas, as variedades e constantes mudanças do ambiente. O ambiente político seria ainda mais complexo, pois, segundo a visão de Lippmann,

O mundo que nós temos que lidar politicamente está fora do alcance, fora de vista, fora da mente. Ele deve ser explorado, relatado e imaginado. O homem não é nenhum deus aristotélico contemplando toda a existência de uma vez só. Ele é a criatura de uma evolução que somente pode alcançar uma porção suficiente de realidade para gerenciar sua sobrevivência e apanha o que, na escala de tempo, são alguns poucos momentos de discernimento e felicidade. (1997, p.18, tradução nossa).

Deste modo, o ambiente real não pode ser vivenciado inteiramente ou de forma direta pelo homem, mas somente a partir das imagens que acredita serem verdadeiras, tratando-as como se fossem a realidade em si. Essa questão parece ser central para Lippmann como parte da explicação da inaptidão da opinião pública como um agente central nas decisões governamentais que, em sua discussão, trata do papel das ficções e do que o autor denomina “pseudoambiente”. Esse pseudoambiente, conforme o autor (1997), é uma inserção entre o homem e o ambiente real no qual vive. O pseudoambiente é mediado, assim, pelo que Lippmann denomina de “ficções”. Segundo o autor, as chamadas “ficções”, não são o mesmo que mentiras, mas “uma representação do ambiente no qual, em maior ou menor grau, é criado pelo próprio homem” (LIPPMANN, 1997, p.10, tradução nossa). Isso ocorre em função de que uma pessoa somente pode gerar sentimentos ou percepções sobre um evento que não vivenciou diretamente se for através dessas imagens originadas em sua mente. Tais imagens (ou ficções), por suas vez, acabam por moldar o comportamento das pessoas no que elas compreendem do ambiente, ou seja, no pseudoambiente. Entretanto, é no ambiente real que esse comportamento efetivamente opera, se ele é transformado em ação, e, a partir disso, Lippmann (1997) afirma que essas ficções determinam uma grande parte do comportamento político dos homens. Assim,

[...] Devemos presumir que o que cada homem faz é baseado não em um conhecimento direto e certo, mas nas imagens produzidas por ele ou oferecidas a ele. [...] A forma como o mundo é imaginado determina em qualquer momento particular o que o homem irá fazer. [...] O fato de que os homens teorizam em tudo é uma prova de que o seu pseudoambiente, suas representações internas do mundo, são um elemento determinante dos pensamentos, sentimentos e ações (LIPPMANN, 1997, p.16, tradução nossa).

Nesse sentido, a preocupação principal de Lippmann (1997) acerca da opinião pública diz respeito à sua relação com a democracia, especialmente, com a visão de ser inerente à teoria democrática e à existência de um cidadão interessado, informado e ativo na política. Para o autor, essa percepção é o “grande mal” da democracia – sendo esse, inclusive, o título de um dos capítulos da sua obra “*Essays in Public Philosophy*” (1955) –, pois, ao concluir em sua análise sobre a opinião pública que, frequentemente, as imagens originadas nas mentes das pessoas não correspondem ao mundo exterior, essa incongruência seria um problema para a democracia, para a qual a opinião pública é tida como central nas decisões (1997, 1955).

Ainda nesse assunto, Lippmann (1955) realiza uma crítica sobre a perda de poder dos governos nas democracias em contrapartida ao aumento de poder em direção ao povo que, por sua vez, é incapaz de exercê-lo, originando um fenômeno que ele chama de “desarranjo da relação entre as massas e os governantes” (1955, p.14, tradução nossa). Segundo Lippmann (1955, p.14, tradução nossa), “as massas não podem governar” e, portanto, devem ter seu papel limitado se é desejável manter a verdadeira função do poder e se os governantes desejam, efetivamente, governar. Deste modo, cabe ao povo, conforme o autor, dar o seu consentimento de ser governado, ou seja, do que o governo pede dele, propõe a ele e do que faz na condução dos assuntos. E, nesse sentido, Lippmann (1955, p.15, tradução nossa) vai ainda além em sua explicação: o povo “pode eleger o governo. Pode removê-lo. Pode aprovar ou desaprovar a sua performance. Mas não pode administrar o governo”. O desarranjo entre a população e os governantes pode, assim, para o autor, enfraquecer e levar a uma paralisia na capacidade de governar.

Ainda que Walter Lippmann não tivesse uma preocupação com a política externa em si, mas com as políticas públicas e os governos em geral e, em especial, com a democracia, em sua obra “*Essays in Public Philosophy*” (1955) ele aborda o comportamento da opinião pública em períodos de guerra e paz. O autor afirma que, historicamente, há uma forte tendência de a opinião pública decidir erroneamente em conjunturas críticas e, nos casos de guerra e paz, isso se justifica, pois, “as decisões estratégicas e diplomáticas necessitam de um tipo de conhecimento – para não falar de experiência e julgamento temperado – que não pode

ser obtido ao olhar jornais, ouvir partes dos comentários no rádio, [...] ler alguns livros” (LIPPMANN, 1955, p.25, tradução nossa). Nesse aspecto, o pensamento de Lippmann e Almond possui uma forte relação, ao considerar que, uma das razões para a visão cética sobre a opinião pública são as dificuldades para que a população conheça e se informe sobre um ambiente complexo e distante de si.

Segundo Lippmann (1997), dentre as razões para as dificuldades da opinião pública em se informar corretamente sobre o mundo exterior – ao pseudoambiente – estão questões como a censura artificial, o tempo relativamente escasso em termos diários para se dedicar aos assuntos de interesse público e o fato de que, cada vez mais, há uma distorção em eventos complexos que precisam ser simplificados e reduzidos a fim de serem compreendidos. E assim, o fato de não serem informados corretamente ou ativos politicamente faz com que a opinião pública seja “destrutivamente errada”, nas palavras do autor (1955, p.20, tradução da autora), em conjunturas críticas. As consequências disso, para Lippmann, é que

[...] A população tem imposto o veto sobre o julgamento de funcionários públicos informados e responsáveis. Ela tem compelido os governos, que normalmente sabem o que teria sido mais sábio, ou necessário, ou mais conveniente, a se atrasarem com muito pouco, ou se estenderem demais com muito, muito pacifistas na paz ou demasiado belicosos na guerra, muito neutros ou apaziguados em negociações ou muito intransigentes. (LIPPMANN, 1955, p.20, tradução nossa).

Por fim, é possível afirmar que as visões de Almond e de Lippmann influenciaram e ainda influenciam consideravelmente a forma pela qual a relação entre cultura política e as políticas públicas tem sido abordada pelos pesquisadores desde então. Em particular, ajudaram a construir uma concepção sobre a opinião pública e sua interação com a formulação e decisão das políticas, que a percebe como algo que exige cautela em suas considerações. Assim, de acordo com Holsti (2004), no pós-Segunda Guerra, forma-se o chamado “consenso Almond-Lippmann” sobre a opinião pública, que apresenta uma visão cética acerca do seu papel em relação às políticas públicas e, em especial, à política externa.

Os eventos da Guerra do Vietnã surgiram, entretanto, como uma quebra de paradigma em relação à visão cética, influenciando uma revisão acerca da percepção do papel da opinião pública nas decisões governamentais. Segundo Foyle (1999), o comportamento da opinião pública durante o conflito demonstrou, de forma mais clara, o impacto que pode apresentar na formulação e decisão das políticas públicas e, em específico, da política externa. Percebe-se, assim, o surgimento de um corpo revisionista na Cultura Política sobre a relação entre o que pensa a população e a política externa, enfatizando o papel que os valores, atitudes, crenças e

comportamentos podem ter na sua formulação. Nesse sentido, autores como William Caspary (1970), Jon Hurwitz e Mark Peffley (1987, 1993), Benjamin Page e Robert Shapiro (1992) e, mais recentemente, como Ole Holsti (2004) e Benjamin Page e Marshall Bouton (2006) têm apontado para esse caminho. Os avanços apresentados nas pesquisas *survey* e no aspecto tecnológico da análise de dados permitiram que a visão cética acerca do papel da opinião pública na política externa começasse a ser questionada.

William Caspary (1970) foi um dos primeiros a questionar a visão cética e, principalmente, da “teoria do humor” proposta por Gabriel Almond, a partir de uma investigação empírica. Caspary (1970), em sua pesquisa, buscou evidências sobre a atenção e o interesse da população em assuntos de política externa, que é central para a teoria de Almond – em seu pressuposto de que, nos assuntos internacionais, as massas apresentam baixo interesse e atenção na política externa, sendo essa sujeita a flutuações em tempos de crise e, conseqüentemente, a um apoio instável. O público atento, por sua vez, conforme observado anteriormente, teria uma tendência mais forte e estável de apresentar interesse nessa política, mesmo em conjunturas de maior bonança no sistema internacional. Entretanto, a partir dos resultados encontrados em pesquisas *survey* pelo National Opinion Research Center (NORC), Caspary (1970, p.536, tradução nossa) pode observar, na verdade, “uma estabilidade notável” do apoio popular à política externa. Assim, na conclusão de seu artigo, o autor afirma que “a opinião pública americana é caracterizada por um ‘humor permissivo’ forte e estável em relação aos assuntos internacionais”, ao contrário do afirmado até então por Gabriel Almond (1950).

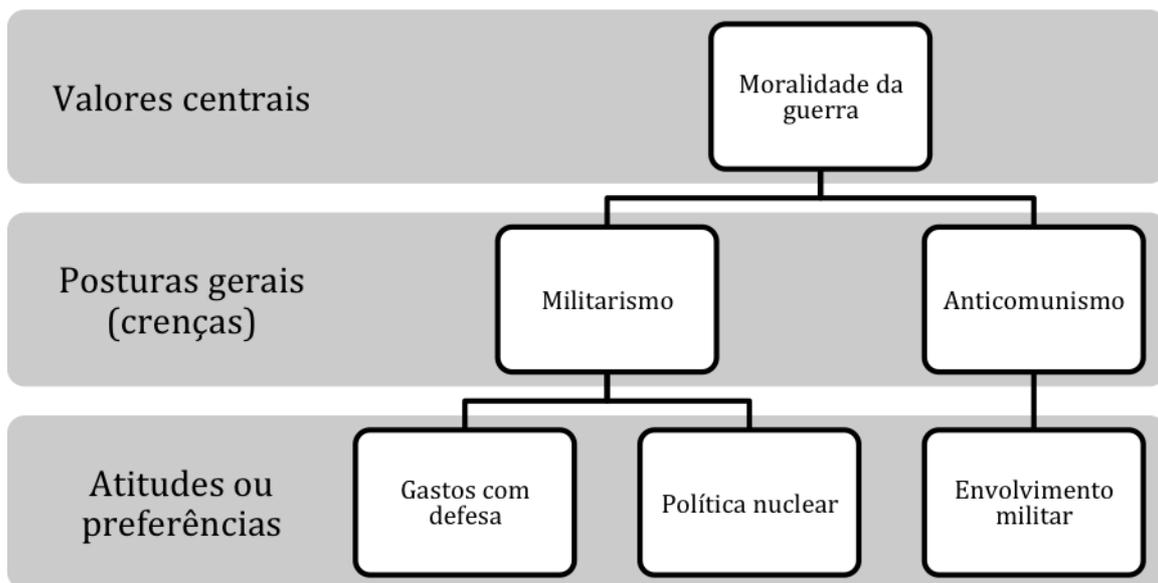
Posteriormente a Caspary, dois outros autores se dedicaram a questionar a ideia de que as atitudes da população em relação à política externa são aleatórias, desorganizadas e espontâneas: John Hurwitz e Mark Peffley (1987, 1993). Estes dois autores trouxeram inovações teóricas e metodológicas relevantes para a discussão da relação entre cultura política e política externa ao criar um modelo hierárquico organizado a partir do sistema de crenças nessa política, buscando, assim, ir além de um questionamento de “se” a população tem um pensamento estruturado sobre os assuntos internacionais, mas sim de “como” ele é estruturado. Deste modo, eles afirmam ser inapropriado concluir que as atitudes das massas não possuem qualquer forma de estrutura significativa (HURWITZ; PEFFLEY, 1987).

Diferentemente das demais abordagens, Hurwitz e Peffley (1987) consideram que tal estrutura é “específica do domínio”, ou seja, de que os indivíduos possuem diferentes “núcleos de pensamento” que originam regras, critérios e processos distintos para que estes possam lidar com políticas variadas. Em outras palavras, trata-se de uma estrutura que é

dependente do domínio em questão, sendo, neste caso, o domínio da política externa. Ademais, outra diferença é que os autores adotam uma perspectiva dos limites verticais, em contraste com os limites horizontais utilizados pelos pesquisadores até então, que se orienta em um sentido do geral ao específico, isto é, em que as atitudes e preferências das pessoas derivam de valores ou posturas superordenados (HURWITZ; PEFFLEY, 1987).

Buscando, assim, determinar quais as crenças gerais – se existentes – a população utiliza para estruturar atitudes mais específicas no domínio da política externa e compreender como o cidadão comum tenta fazer sentido de um ambiente internacional complexo, os autores criaram um modelo hierárquico de raciocínio político. Neste, “o cidadão utiliza suas crenças gerais e abstratas para restringir atitudes e preferências mais específicas sobre política externa” (HURWITZ; PEFFLEY, 1987, p.1103, tradução nossa), ou seja, verticalmente em um processo *top-down*. Tem-se, a partir de então, o modelo hierárquico de atitudes em política externa, criado por Hurwitz e Peffley a fim de verificar como o pensamento da população norte-americana é estruturado nos assuntos internacionais, conforme pode ser observado na Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Modelo hierárquico de atitudes em política externa



Fonte: Adaptada pela autora (2018) de Hurwitz; Peffley (1987).

Ao analisar o modelo, é possível identificar que o nível 1, mais acima, representa os valores centrais da população, ou seja, as afirmações pessoais sobre as prioridades e preocupações de um indivíduo. Estas ocupam um lugar central no sistema de crenças e não se

referem especificamente sobre as ações ou políticas dos governos, mas influenciam a forma como as pessoas tomam certas posições em questões sociais. No exemplo utilizado pelos autores, trata-se do valor de moralidade da guerra, ou seja, da moralidade da morte, inclusive de inimigos, em períodos de guerra como algo que pode influenciar na postura dos indivíduos. O nível intermediário do modelo, por sua vez, diz respeito às posturas mais gerais, ou seja, crenças normativas mais abrangentes das pessoas sobre o papel mais adequado do governo ao conduzir a política externa, sem indicar quais as políticas específicas deveriam ser implementadas. Seguindo o exemplo da Figura 1, abaixo, as posturas que são restringidas pelos valores de moralidade da guerra, dizem respeito ao militarismo – que o governo assuma uma política externa assertiva através da força militar – e ao anticomunismo – a postura do governo em relação ao bloco comunista. Por fim, o último nível, mais abaixo no modelo, representa as atitudes ou preferências da população em relação a assuntos específicos da política externa, isto é, o nível mais concreto. Estes dependem fortemente de valores sociais pré-existentes e, ao mesmo tempo, são mediados pelas crenças normativas. Nos exemplos, abaixo, as atitudes pautadas, tanto por valores de moralidade da guerra, quanto por posturas de militarismo e anticomunismo, se traduzem em preferências por ações em política externa como gastos com defesa, política nuclear e envolvimento militar (HURWITZ; PEFFLEY, 1987).

A partir das análises dos resultados de sua pesquisa, utilizando o modelo hierárquico, Hurwitz e Peffley (1987) afirmam que, ao contrário do proposto pelas pesquisas anteriores, as atitudes em relação à política externa na população possuem, sim, consistência e estrutura. Tais atitudes são, portanto, constrangidas por crenças mais gerais em política externa – isto é, por posturas – que, por sua vez, são restringidas por valores ainda mais abrangentes.

Benjamin Page e Robert Shapiro (1992) também se debruçaram sobre a relação entre o que pensa a população e as políticas públicas de modo geral e particularmente sobre a política externa. Em sua obra “The Rational Public”, os autores também realizam uma crítica à visão cética sobre o papel da opinião pública e sobre a noção de que as carências do público podem tornar as democracias ingovernáveis, afirmando que essa não é bem fundamentada. Page e Shapiro (1992) argumentam que, através de evidências empíricas, é possível observar que, pelo contrário, a população, de forma coletiva, apresenta opiniões reais, estáveis e sensíveis sobre as políticas públicas. Portanto, “como um corpo coletivo, é capaz de apresentar opiniões sensíveis e processar as informações que são disponibilizadas à ela.” (PAGE; SHAPIRO, 1992, p.3, tradução nossa).

A questão do coletivo é importante para os autores: segundo eles, as propriedades da opinião pública, tomadas coletivamente, são relativamente diferentes das opiniões no nível do cidadão individual. Assim, ao serem medidas de forma coletiva, reduz-se os erros aleatórios associados às atitudes individuais, sendo possível, a partir disso identificar a opinião pública a longo prazo. Deste modo, ao analisarem mais de milhares de questões realizadas em *surveys* de nível nacional nos Estados Unidos, cobrindo um período de mais de 50 anos (de 1935 a 1990), Page e Shapiro (1992, tradução nossa) concluem que a opinião pública é um fenômeno estável, compreensível e certamente racional, formando padrões consistentes com um conjunto de valores e crenças subjacentes. Apresentam, portanto, uma relativa estabilidade ao longo do tempo e, mesmo quando mudanças são observadas, elas são coerentes e previsíveis com o ambiente no qual estão inseridas.

A partir dos anos 2000, novas pesquisas foram realizadas por Benjamin Page, Marshall Bouton (2006) e Ole Holsti (2004) acerca da relação entre cultura política e política externa, que se tornaram cada vez mais consolidadas. Conforme Graham (1994), as pesquisas contemporâneas, que são mais extensas e metodologicamente mais rigorosas do que as realizadas até a década de 1980, desafiam de forma considerável o ceticismo sobre o papel da opinião pública. Holsti (2004), nesse sentido, retoma as discussões anteriores acerca da estrutura e da estabilidade das atitudes e valores da opinião pública e inclui alguns elementos novos como, por exemplo, a questão da influência da última sobre a política externa. Para esse autor (HOLSTI, 2004), ainda que os estudos não possibilitem evidenciar uma correlação entre a opinião pública e a política externa, novas pesquisas têm desafiado a percepção da “impotência do público”, não somente da ideia de impermeabilidade dos processos de formação da política externa, mas também de que a opinião pública não é mais percebida apenas como uma massa sem forma que pode ser moldada pela mídia e atividades de relações públicas (HOLSTI, 2004).

Page e Bouton (2006), por sua vez, em sua obra “What americans want from our leaders but don’t get”, discutem o fato de que, nos Estados Unidos, a política externa desejada pelos norte-americanos, em termos de objetivos e meios específicos para alcançá-los, é relativamente diferente da implementada pelo governo. Entretanto, mais do que isso, uma contribuição importante dos autores é retomar a ideia de estabilidade das preferências e atitudes da política externa dos indivíduos, em contraposição ao afirmado inicialmente por Page e Shapiro (1992). Ainda assim, é complementar à visão deles ao afirmar que a estabilidade da opinião dos indivíduos ajuda a compreender, em um nível coletivo, a estabilidade da opinião pública. Em outras palavras, os autores realizam uma aproximação

entre os trabalhos de Hurwitz e Peffley (1987) e os de Page e Shapiro (1992). A partir disso, Page e Bouton (2006) afirmam que há evidências que sustentam o fato de que os indivíduos tendem a apresentar um sistema de crenças coerente e intencional sobre política externa que contribui para a existência de um conjunto de preferências políticas razoáveis e consistentes no nível coletivo. Segundo os autores,

Todos esses valores, crenças, atitudes, objetivos e preferências podem variar de um indivíduo ou grupo social para outro. Mas, em muitos casos, há um consenso de alto nível sobre eles entre os norte-americanos, então a opinião pública coletiva, por si, exibe algo como um sistema de crenças coletivo, único e coerente. Isto é, frequentemente a maioria dos americanos dividem os mesmos valores, objetivos, crenças e percepções, os quais levam às mesmas preferências políticas (PAGE; BOUTON, 2006, p.30, tradução nossa)

Uma outra questão comum aos autores revisionistas diz respeito ao tema do nível de informação e familiaridade da população com os assuntos da política como um todo e das discussões internacionais em particular, que, na visão cética seriam as de maior complexidade. Para esses autores, de modo geral, a familiaridade não se configura como um pré-requisito para que os indivíduos desenvolvam crenças ou possuam preferências sobre a política externa. Conforme os autores,

[...] As posturas devem fazer um senso intuitivo para até mesmo um amador de classificação no domínio internacional, enquanto que os valores fundamentais, por sua natureza, são baseados em crenças pessoais que são centrais para a visão de mundo de uma pessoa e não são dependentes de uma expertise substancial em assuntos externos. (HURWITZ; PEFFLEY, 1987, p.1106, tradução nossa)

Page e Shapiro (1992) também trazem críticas a essa visão, ainda que concordem que a população é desinformada e, comumente, desinteressada sobre os temas internacionais. Entretanto, discordam de que a opinião pública não deve ser valorizada nas decisões governamentais, por ser capaz de emitir percepções sensíveis ao tema e utilizar as informações disponibilizadas a ela. A opinião pública, na percepção de Page e Shapiro (1992) tem condições de realizar distinções entre as políticas, é organizada em padrões coerentes, é razoável com a informação que tem ao seu alcance e, ademais, é capaz de se adaptar às novas circunstâncias ou conjunturas. A partir disso, os autores oferecem o seguinte questionamento:

Realmente importa se as pessoas conseguem nomear figuras políticas, desde que elas consigam encontrar ou reconhecer seus nomes quando é necessário e sabem sobre os principais candidatos na cédula de voto? Quão importante foi ser capaz de identificar SALT, OTAN ou outros acrônimos desde que as pessoas soubessem que os Estados Unidos pertenceram a uma aliança militar antissoviética e trataram de

controle de armas com a União Soviética? (PAGE; SHAPIRO, 1992, p.12, tradução nossa)

Por fim, é possível observar que, para os autores do revisionismo, a população apresenta, de modo coletivo, opiniões coerentes, consistentes e que tendem a manter uma estabilidade ao longo do tempo. Ademais, mesmo em casos em que a mudança é observada, a opinião coletiva da população se altera de forma previsível e razoável e de acordo com as alterações ao seu redor. As preferências da população sobre política externa tendem a refletir experiências históricas e valores e objetivos em comum, além de crenças sobre outros países, percepções sobre ameaças ou problemas ao seu próprio país e ideias razoáveis sobre as políticas que consideram mais corretas. Ainda assim, de fato, a questão do nível de informação que a população apresenta para formular suas opiniões sobre os assuntos de política externa continua sendo baixo e constitui um desafio e uma lacuna para sua maior influência nestes temas, segundo estes autores. Entretanto, a partir das pesquisas de Hurwitz e Peffley (1987, 1993) e Page e Bouton (2006), identificou-se que a pouca familiaridade com os assuntos de política externa ou informação não são pré-requisitos para que a população construa um sistema de crenças baseado nos valores e atitudes em relação às essas questões.

2.2.1 A relação entre cultura política e política externa através da teoria da congruência

Ao identificar que a população possui uma forma estrutural de organizar suas atitudes e valores sobre os assuntos de política externa, é possível verificar se tais atitudes e valores estão relacionadas às orientações mais gerais dessa política. Assim, tendo em vista que a dissertação busca observar, dedutivamente, se as orientações gerais da política externa dos governos Lula possuem uma relação com as atitudes e os valores da população, será utilizado como referencial a teoria da congruência de Harry Eckstein. Tal teoria foi estabelecida nos anos 1960 a fim de explicar a democracia partindo da relação entre a cultura política existente e a organização social e política. Em sua obra, “Division and cohesion in democracy” (1966), a preocupação principal do autor é compreender as condições que favorecem a estabilidade da democracia ou que promovem sua instabilidade. Entretanto, o seu diferencial está justamente na forma como ele observa tais condicionantes: ou seja, a partir da “relação entre a política no nível governamental e a política nas estruturas sociais não-governamentais” (1966, p.225, tradução nossa) e, mais do que isso, considerar os aspectos da vida social que afetam o governo.

Na visão do autor, assim, o que contribui para a estabilidade da democracia é a existência de congruência na relação entre o nível governamental e o social não-governamental. Em outras palavras, conforme Eckstein (1966), uma relação de congruência é possível quando os padrões sociais encontrados na população são semelhantes aos padrões encontrados no governo e suas instituições. Ao mesmo tempo, a incongruência ocorre quando o padrão governamental é isolado em relação ao padrão da sociedade no qual está inserido (ECKSTEIN, 1966).

A questão da semelhança entre os padrões é relevante para o conceito de Eckstein, tendo em vista que a congruência não implica necessariamente uma causalidade, pois é muito difícil de se conceber uma sociedade na qual todos os padrões são idênticos, particularmente em uma democracia (ECKSTEIN, 1966). Conforme o autor,

[...] Por congruência, não quero dizer qualquer semelhança entre os padrões de autoridade. Onde as relações de autoridade não são fortemente similares, o termo se refere ao invés disso a um padrão particular de semelhança entre eles, um que tenha requisitos rigorosos, mas não impossíveis de se realizar – um padrão de semelhanças graduadas. (ECKSTEIN, 1966, p.238, tradução nossa).

Faz-se importante ressaltar que, ainda que o autor tenha um enfoque específico nos padrões sociais de autoridade, a teoria da congruência é utilizada com diferentes tipos de padrão na sociedade e, especificamente na cultura política, acerca dos padrões culturais. Conforme Castro (2014, p.23), “o autor entende que deve haver um certo nível de consenso na sociedade para que ela possua estabilidade política, mesmo a democrática”, considerando, assim, “que as atitudes em relação ao sistema são importantes (mesmo fundamentais) para o estabelecimento da democracia”.

Para essa dissertação, a teoria da congruência será utilizada, deste modo, para verificar se há uma relação – neste caso, congruente – entre o que pensa a população brasileira e as orientações gerais da política externa dos governos Lula. Assim, ao longo desse capítulo foi possível observar que a discussão sobre a relação entre os valores e as atitudes da população e a política externa divide fortemente os campos das Relações Internacionais e da Cultura Política. Pode-se afirmar que, pelo seu próprio escopo de pesquisa, os avanços na Cultura Política acerca da opinião pública e o seu papel na formulação da política externa avançaram de forma mais contundente, não somente pelos avanços tecnológicos e metodológicos na área, mas também pelo esforço de constituir um corpo teórico com estudos sistemáticos desde a década de 1940, nos Estados Unidos. Ainda assim, no Brasil, essa discussão ainda pode ser considerada como incipiente, como veremos no capítulo, a seguir.

3 A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: INSULAMENTO E SOCIEDADE CIVIL

Conforme abordado no capítulo anterior, nas principais discussões consideradas como o *mainstream* das Relações Internacionais, especialmente as realizadas sob a ótica realista, o papel da sociedade e da opinião pública como forças internas ao Estado e, portanto, com capacidade de influência e ação, são comumente omitidas nos cálculos de política externa frente à percepção de unidade e centralidade deste ator no sistema internacional. Na visão da corrente realista, a política externa nada mais é do que a busca dos interesses nacionais na relação com outros Estados no sistema internacional. Assim, há uma percepção da superioridade da política internacional em relação à doméstica, baseada na justificativa de que essa lida com os interesses nacionais e com questões relacionadas à segurança e sobrevivência do Estado. Em função dessa distinção entre *high e low politics*, é necessário afastar a política externa da arena pública, pois trata-se dos objetivos de longo prazo do país (LIMA, 2000) e também pelo caráter irracional e apaixonado da opinião pública. Conforme Milani e Pinheiro (2013, p.16), essa concepção “logrou, por muitas décadas, motivar a construção de marcos interpretativos de estadistas, diplomatas, militares e, de certa forma, da própria sociedade no sentido de que a política externa seria um campo distante dos cidadãos.”

Porém, é a partir do surgimento das pesquisas na área de Cultura Política e da subárea de Análise de Política Externa (APE) na década de 1940, e do próprio revisionismo sobre o papel da opinião pública na década de 1970, que se passa a questionar essa percepção da política externa como intrinsecamente de Estado e, portanto, como imune aos condicionantes e à efemeridade das agendas governamentais de um país. Argumenta-se a necessidade de “abrir a caixa-preta do funcionamento do Estado brasileiro” (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p.14), a fim de considerar o processo de decisão política e, com este, as variáveis que influenciam o ciclo de formação da agenda, a escolha das alternativas de decisão, assim como de sua implementação da política. Segundo Milani e Pinheiro (2013), o argumento de que as definições do interesse nacional de um país podem ser explicadas pela presença do monopólio de uma instituição especializada ou de uma liderança carismática é cada vez menos convincente em termos analíticos.

O que se argumenta, na verdade, é que a política externa é produzida através de complexas interações entre atores e instituições no âmbito doméstico que partem de suas percepções dos constrangimentos e oportunidades originados no sistema internacional (FARIA, 2012). Para Milani e Pinheiro (2013), por sua vez, considerá-la como política

pública, significa despi-la das características de uma política de Estado e reconhecer que a sua formulação e implementação estão sujeitas às escolhas de governo que, por sua vez, resultam de acordos, barganhas, coalizões e interesses de diferentes atores. Assim, não há separação de natureza entre o externo e o interno, mas interações entre estes de forma a produzir que todo ato de política externa tenha um aspecto de política interna (MILZA, 2003). Por fim, Silva afirma que:

[...] para o estudo da política externa, em especial as condições de sua formulação, é central a percepção do Estado como elemento de mediação entre interesses dos diversos grupos da sociedade civil e, internamente, no próprio Estado. Entretanto, o Estado, longe de ser um agente “neutro” e “isolado”, está ele também sujeito às pressões internas e externas que tentam definir o que tradicionalmente se denomina “interesse nacional”. (SILVA, 2008, p. 44)

Diante disso, abre-se um campo para a possibilidade de caracterização da política externa como uma política pública e, portanto, de governo, que pode ser definida como “as ações do governo e as intenções do governo que determinam essas ações” (COCHRAN *et al.*, 2008, p.1) e cuja análise permite, conseqüentemente, identificar o que este pretende fazer e o que de fato faz (SOUZA, 2007). Tal caracterização da política externa como política pública também facilita distinguir, no processo de formulação de uma agenda governamental, por que algumas questões adquirem maior ou menor relevância e atenção por parte do governo em um determinado momento. A composição desta agenda de prioridades depende tanto da ideologia, dos projetos políticos e partidários e da mobilização social, quanto das crises conjunturais e das oportunidades políticas (RUA, 2009). Deste modo, tal formulação pode ser afetada, segundo Anthony King (1973¹¹ *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), por múltiplas variáveis que incluem o ambiente físico e socioeconômico, a distribuição de poder na sociedade, as ideias e ideologias dominantes, as estruturas institucionais e o processo de tomada de decisão dos governos.

No caso do Brasil, observou-se a emergência do debate da política externa como política pública a partir da década de 1990, fortemente influenciado pelos processos de redemocratização e liberalização econômica que promoveram o aumento do interesse de outros atores políticos pela agenda internacional, resultando em uma maior pluralização da política externa. Entretanto, as discussões, ainda incipientes, foram consideravelmente pautadas por uma característica tida, tradicionalmente, como um elemento constitutivo da

¹¹ KING, Anthony. Ideas, institutions and the policies of governments: a comparative analysis: part III. Cambridge: British Journal of Political Science, v.3, n.4, 1973.

organização do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de sua diferenciação quando comparado a outras instâncias ministeriais: seu insulamento burocrático. Nesse aspecto, considera-se por insulamento burocrático uma estratégia de ação dos Estados – através de um aparato administrativo racional e moderno – que objetiva separar a burocracia da sociedade e da própria política, a fim de garantir a neutralidade de suas ações, ou seja, a representação do efetivo interesse público ao afastar-se das influências políticas – de curto prazo – e dos interesses individuais (FIGUEIRA, 2011). Edson Nunes (2010, p.55), por sua vez, define o insulamento como um “processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias, [...] que significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel.”

A partir da concepção de Nunes (2010) de que o insulamento é um padrão institucional que regula as relações entre Estado e sociedade – e, neste caso, como forma de afastar a última das decisões –, observa-se que essa “gramática”, nas suas palavras, presente na política brasileira influenciou a forma como se dá o debate sobre política externa no país. Nesse sentido, o insulamento pode ser destacado como um dos fatores para a escassez de estudos sobre a relação entre a opinião pública e a política externa no Brasil, sobre a própria identificação da cultura política como um elemento relevante na formulação ou implementação dessa política ou ainda sobre a sua relação com o que a população pensa.

Entre os poucos autores que se propuseram a discutir essa relação no país, como Manzur (1999), de forma historiográfica, Faria (2008; 2012), que analisa o período mais atual, e também Rodrigues (2001), pela perspectiva da diplomacia, há um consenso sobre a existência de uma lacuna de estudos e obras que analisem essa interação, denominada por Faria (2008), inclusive, como uma “negligência” por parte dos pesquisadores. Ainda assim, conforme Manzur,

[...] Isso não quer dizer, entretanto, que não haja uma relação de influências mútuas entre a política externa brasileira e a opinião pública, mas sim que não se auferiu objetivamente, até o presente momento, a importância que uma representa para a outra. (MANZUR, 1999, p.30)

Deste modo, as explicações encontradas entre os pesquisadores para o isolamento institucional do Itamaraty, em particular sobre o processo de formulação e implementação da política externa, são tradicionalmente concentradas no aspecto do histórico organizacional do Ministério – destacando-se, neste caso, os trabalhos de Zairo Cheibub – e também na questão

das atribuições e responsabilidades dos Poderes Executivo e Legislativo em matéria constitucional e seus efeitos na sua interação. Neste capítulo, analisa-se especificamente a evolução das relações do Itamaraty com a opinião pública a partir do histórico da organização, tendo em vista que o processo de insulamento é acompanhado de um afastamento da sociedade como um todo das discussões.

Sobre a relação da política externa com a opinião pública, Manzur (1999) afirma que, antes mesmo da existência de uma diplomacia estritamente brasileira, as questões sobre os temas internacionais eram constantemente discutidas no país. Neste aspecto, ainda em 1826, com a gerência de Dom Pedro I, instaurou-se no Brasil uma Assembleia Geral para o debate de questões de política interna e externa como forma de “contribuir para o esclarecimento da opinião pública sobre os temas políticos” (MANZUR, 1999, p.33). Além disso, o governo imperial considerava fortemente o posicionamento da opinião da população em matéria de política externa, ainda que, nesse período, a opinião pública fosse relativamente incipiente e contasse com espaços restritos de manifestação. Segundo Rodrigues (2001) e Manzur (1999), a relação entre política externa e opinião pública foi de maior força, durante o Império, em eventos como o processo de Independência, a questão do tráfico de escravos e as Guerras da Cisplatina e do Paraguai. Faz-se importante ressaltar que o Parlamento, considerado a “expressão suprema da opinião pública” (MANZUR, 1999, p.33), buscou frequentemente esclarecer a sociedade sobre as ações de política externa a fim de que ela fornecesse uma base nas decisões.

No período da Primeira República (1889-1930), Rodrigues (2001) afirma que, tanto o Parlamento, quanto os espaços de discussão e mobilização da sociedade civil foram consideravelmente reduzidos em função da centralização nas oligarquias e do patrimonialismo na política brasileira. Segundo Manzur (1999), nesse momento, as ações se concentraram na busca de apoio da opinião pública para uma aproximação com os vizinhos latino-americanos e um arrefecimento do sentimento de animosidade na população, e também em buscar relações com os Estados Unidos, que se configurava como a potência emergente na época.

Entretanto, a partir da gestão do Chanceler Rio Branco (1902-1912), a opinião pública recebe uma especial atenção para que a política externa fosse representativa dos anseios da população, e a propaganda foi utilizada constantemente como forma de esclarecimento sobre as estratégias adotadas (MANZUR, 1999; RODRIGUES, 2001). Exemplo disso é a forma como Rio Branco fortaleceu as relações com os Estados Unidos para atender as aspirações da sociedade na época, mas, ao mesmo tempo, manteve laços com os países europeus ao estar

ciente de que parte da população ainda apoiava essa proximidade. Outro evento relevante foi a quebra da posição de neutralidade e entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial (1914-1919), fortemente impulsionada por uma opinião pública inflamada após o torpedeamento de um navio mercante brasileiro pelos alemães (MANZUR, 1999).

Logo após a Revolução de 1930, ao buscar o desenvolvimento do país, Vargas passou a tentar conciliar as variadas correntes de opinião interna de modo que cada uma das suas diretrizes de política externa atendessem a diferentes parcelas da população (MANZUR, 1999). Um dos exemplos foi a assinatura do tratado de comércio com os Estados Unidos, em 1935, que originou um forte debate interno entre protecionismo e livre-cambismo, inclusive com propaganda dos diferentes setores para a mobilização da opinião pública (RODRIGUES, 2001). Tal contexto foi consideravelmente revertido a partir do período do Estado Novo (1937-1945), quando a opinião pública perde seus espaços de liberdade e de expressão e inicia-se o insulamento burocrático de diversos órgãos do governo federal, incluindo o Itamaraty. Segundo Rodrigues (2001, p.47), “a informação, a livre imprensa e a opinião pública cederam lugar à propaganda, à censura e à imposição da opinião oficial”. Ainda assim, Vargas contou com um debate interno dividido entre americanistas e pró-Eixo para realizar uma política externa pendular em relação aos Estados Unidos e Alemanha, bem como a mobilização da opinião pública para a decisão do ingresso brasileiro na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) ao lado dos Aliados (MANZUR, 1999).

Em se tratando da evolução histórica da diplomacia brasileira e do MRE, Cheibub (1985) identifica um fortalecimento crescente da instituição ao longo do processo de formação do Estado, conferindo-lhe uma maior autonomia tanto na condução da política externa, quanto em sua formulação. Este processo tem início, efetivamente, com o surgimento do modelo de administração pública racional-burocrático em todo o governo federal, na década de 1930, como uma resposta ao patrimonialismo do período anterior. No último, prevaleciam as relações privilegiadas com os governantes da época para fins de distribuição de cargos, a fraca distinção entre bens públicos e interesses privados que, no MRE, refletiram um baixo grau de profissionalização do serviço exterior e um corpo diplomático representativo de uma estrita classe dirigente (CHEIBUB, 1985; FIGUEIRA, 2011).

Segundo Cheibub (1985), a mudança de regime para a República, em 1889, não modificou de forma significativa a configuração dessa estrutura patrimonialista da diplomacia no Brasil, mantendo-se, inclusive, durante a gestão de Rio Branco, ainda que o prestígio da instituição tenha aumentado consideravelmente nesse período. É, entretanto, a partir da reforma do Estado para um modelo de gestão pública racional-burocrático que o Itamaraty

obtem uma importante transformação organizacional que acelerou as tendências de centralização e autonomização do mesmo nos assuntos de política externa. Faz-se relevante destacar que, nesse momento, a maior parte das instituições governamentais também adotava o novo padrão administrativo que, como abordado anteriormente, visava contornar os problemas advindos do período patrimonialista.

Nesse aspecto, a racionalização e a burocratização da administração pública no Brasil, a partir de 1930, engendraram processos como a adoção universal dos concursos públicos, a meritocracia nas carreiras, a ênfase nos processos, a hierarquização, a tecnicidade, a neutralidade política, a racionalização dos métodos e outros avanços modernizantes que buscavam o distanciamento dos princípios da política nacional anterior para refletir a nova estrutura de poder baseada na burguesia industrial (FIGUEIRA, 2011). Para o MRE, estas transformações se materializaram, primeiramente, com a fusão dos serviços exteriores – consular e diplomático –, mas principalmente com a criação do Instituto Rio Branco (IRBr), em 1945, considerado a academia diplomática brasileira. O IRBr possui como principal função a seleção e a formação dos novos membros da carreira, sendo uma ferramenta, de acordo com Cheibub (1985), para monopolizar o processo seletivo e neutralizar a heterogeneidade de formação e origem social acarretada pelo recrutamento do Estado nos moldes dos concursos públicos.

Entretanto, tais medidas, além de promoverem uma considerável diferenciação em relação às demais burocracias do Estado pelo monopólio de seleção dos novos diplomatas, também auxiliaram para o compartilhamento de valores, aspirações e responsabilidades entre seus membros, fomentando a coesão interna e um alto grau de *esprit de corps*. Em outras palavras, reforçando a autonomia e o insulamento do MRE nos assuntos de política externa. Deste modo, segundo Figueira,

Essa estrutura particular, que aos poucos o MRE foi assumindo em relação às demais burocracias estatais, tornou-o mais forte e respeitado adiante das demais instituições que compõem o Poder Executivo Federal. A inquestionável competência para lidar com assuntos de natureza internacional, propiciada em grande medida pela formação coesa, solidez institucional e rigidez da estrutura hierárquica, tornou a instituição menos permeável que as demais, sendo o Ministério que menos comporta cargos comissionados e profissionais externos à carreira diplomática em seu quadro funcional. (FIGUEIRA, 2011, p.123)

O período que se segue, de 1945 a 1964, e principalmente após a gestão de Eurico Dutra (1946-1950), é tido por Rodrigues (2001) e Manzur (1999) como um momento de grande mobilização e discussão da opinião pública em torno dos assuntos de política externa

e, ao mesmo tempo, de sua valorização pelos governos da época como um componente relevante e influente para a gestão dessa política. No segundo governo Vargas (1951-1954), o debate entre “entreguistas” e “nacionalistas” pautou de forma considerável a formulação das linhas de política externa do período e suas decisões. A assinatura do Acordo Militar com os Estados Unidos, em 1952, e as relações com a Argentina são exemplos de relevante debate na população sobre os temas internacionais.

A gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961), por sua vez, é tida por Manzur (1999) e Rodrigues (2001) como um momento de aprofundamento da identificação da opinião pública como um componente relevante para a gestão política, de modo que esse incentivava as discussões sobre os temas internacionais nos diferentes espaços da sociedade civil. A título de exemplo da sensibilidade de Kubitschek com a opinião pública, a decisão pelo rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1959, deu-se muito em resposta às demandas manifestas da população (RODRIGUES, 2001). Por fim, no período entre os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), com a Política Externa Independente (PEI), tem-se uma opinião pública que discute com maior competência os temas internacionais e incentivos do governo em popularizar a política externa e aproximá-la da população. Questões como a Aliança para o Progresso, o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética, em 1961, e o apoio brasileiro à Cuba na Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962, foram amplamente discutidas pela opinião pública nacional (MANZUR, 1999; RODRIGUES, 2001).

Em relação à estrutura organizacional do Itamaraty, observa-se que, a partir da década de 1950, o modelo de administração pública baseado na racionalização e na burocratização passou a ser questionado e criticado em função da alta hierarquia e centralidade nas instituições, o que acarretava uma paralisia decisória, lentidão nos processos e má atendimento ao cidadão. Nesse sentido, as primeiras tentativas de mudança iniciaram-se na gestão de Juscelino Kubitschek – que almejou um maior intercâmbio interministerial e participação da sociedade civil na tomada de decisão – e, posteriormente, nos regimes militares, a fim de promover a descentralização administrativa e horizontalização de poder. Entretanto, estas iniciativas não apresentaram resultados satisfatórios na administração direta – os Ministérios, por exemplo –, devido, principalmente, à resistência das burocracias à mudança (FIGUEIRA, 2011).

Já a ditadura civil-militar (1964-1985), apontada por Nunes (2010) como um expoente do aprofundamento do insulamento burocrático, foi aproveitado pelo Itamaraty em um momento que, segundo Rodrigues (2001), a opinião pública viu-se novamente tolhida em sua

formação e na capacidade de expressão. O que se observou, entretanto, foi a presença de uma opinião oficial e da censura prévia durante estes anos. Conforme Rodrigues (2001), com “a imprensa tolhida e o Congresso sob liberdade vigiada, com a máquina de propaganda em funcionamento, não havia como a opinião [...] transformar-se em impulsos de natureza política”. Ainda assim, temas como a aproximação com os países árabes, a denúncia do acordo de cooperação militar com os Estados Unidos e o acordo nuclear com a Alemanha fomentaram algum debate interno (RODRIGUES, 2001).

O Itamaraty representou uma exceção em relação aos demais ministérios pela relativa autonomia concedida ao longo da ditadura civil-militar (RODRIGUES, 2001). Em termos organizacionais, durante a década de 1970, foram criados mais dois cursos no Instituto Rio Branco para a formação de diplomatas que, segundo Cheibub (1985), se assemelha ao treinamento dos militares: os cursos de Aperfeiçoamento e o de Altos Estudos. Tem-se nesse momento um maior engajamento do MRE em ter um papel mais decisivo no cenário nacional e na formulação das decisões internacionais do país que, pós-64 acentuou-se fortemente (CHEIBUB, 1985). Cheibub (1985) justifica o espaço conferido ao Itamaraty pelos militares pela percepção do alto nível de profissionalismo e credibilidade do corpo diplomático e mesmo pela proximidade de ambas as formações. Com efeito, tornou-se lugar comum a comparação entre diplomatas e militares, consideradas pelo senso comum dois exemplos de carreiras de Estado, disciplinadas, hierarquizadas e autocentradas. Assim, este aprofundamento do período militar influenciou de forma considerável o padrão de comportamento do MRE na produção da política externa, que reverbera para os dias atuais. Essas questões serão abordadas no subcapítulo a seguir.

3.1 DESAFIOS DA REDEMOCRATIZAÇÃO E OS NOVOS ATORES

O período pós-redemocratização, a partir de 1988, é de uma considerável manutenção da autonomia e centralidade da condução do MRE na definição das linhas mestras da política externa, bem como no processo de tomada de decisão, de modo que a mobilização e interesse da opinião pública, tão presentes no período de 1945 a 1964, não foram resgatadas. Continuando a comparação com os militares e para enfatizar o insulamento da diplomacia brasileira, deve-se notar que o comando das Forças Armadas, historicamente e fortemente autorreferenciadas, passou a ser feito por civis a partir da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999, ou seja, pessoas de fora da corporação, enquanto que, no Itamaraty, a escolha de um Chanceler fora da carreira causa desconforto entre os diplomatas. Faz-se

importante ressaltar, entretanto, que os processos de redemocratização política e liberalização econômica no Brasil na década de 1990, decorrentes de uma conjuntura interna e externa do pós-Guerra Fria e do surgimento de novas agendas internacionais, impactaram a vida nacional e intensificaram uma demanda reprimida de atores governamentais e não-governamentais por participação nos assuntos externos. Tais processos também se fizeram sentir no Itamaraty que necessitou se reajustar a esses novos desafios internos e externos.

Sobre este período, a emergência da década de 1990 representou para o Brasil um contexto de desafios internos e externos que impactou, profundamente, as esferas política, econômica, social e, também, institucional do país. Nos fatores internacionais, a consolidação do final da Guerra Fria e a percepção da vitória neoliberal e dos Estados Unidos como a superpotência restante no sistema reverberaram no mundo através da aceleração de processos como a globalização, as reformas do Consenso de Washington, o aumento dos fluxos financeiros e da regionalização, demandando, assim, que grande parte dos países se adequassem aos padrões político-econômicos neoliberais, se desejassem fazer parte desta nova ordem. Ao mesmo tempo, observou-se o descongelamento de temas da agenda internacional – antes limitada a questões de segurança – com a introdução de temas como, por exemplo, meio ambiente, direitos humanos, pobreza e crime organizado (FIGUEIRA, 2011), que passaram a incitar o tratamento dessas temáticas no âmbito interno das nações.

Buscando uma inserção de maior relevância nesse sistema em transformação, o Brasil, que vinha de um processo de crise e desgaste do modelo desenvolvimentista e do regime militar na década de 1980, não se excluiu dessa onda internacional de reformas. Assim, os principais efeitos da conjuntura externa fizeram-se sentir, no país, pela promoção da liberalização político-institucional e econômica – ou seja, da redemocratização e da abertura e adoção do modelo neoliberal – que originou importantes reflexos em todas as esferas do âmbito nacional. Segundo Lima (2000, p.265), neste período foi possível observar “processos de reforma institucional abrangentes que não se restringem ao campo econômico, mas alcançam as próprias instituições de governo e um leque variado de políticas públicas.”

Conforme a autora, outros efeitos relevantes dos processos de liberalização política e abertura econômica no Brasil que podem ser inseridos são: da descompressão das demandas sociais em direção ao sistema político, a maior politização do processo de formação de políticas públicas e a ampliação do controle popular sobre o processo legislativo (LIMA, 2000, p.266). Já para a abertura econômica, destaca-se a retirada de uma proteção pública prévia e a exposição das empresas à competição do mercado internacional. Assim, é possível identificar uma ampliação da interdependência entre o ambiente doméstico e o internacional

(FIGUEIRA, 2011), afetando diretamente o cotidiano dos cidadãos, das empresas e das instituições.

Para a política externa, tal ampliação da interdependência nos anos 1990 refletiu-se de modo a desafiar o seu processo tradicional de formulação, já que há um maior impacto distributivo doméstico da participação no comércio internacional e das decisões tomadas em negociações externas, além da considerável exposição destas questões ao escrutínio público (LIMA, 2000). Tais transformações têm demandado, de acordo com Faria (2012), não somente um processo de produção de política externa mais poroso, plural e democrático – para fins de legitimidade –, mas também pela superação do insulamento burocrático do Itamaraty no processo decisório. Ademais, observou-se no Brasil uma forte expansão e consolidação da área de Relações Internacionais e do interesse pelo conhecimento específico desses temas, impulsionando a formação de profissionais capacitados (VIZENTINI, 2005). Conforme Milani e Pinheiro, a demanda reprimida por participação nos assuntos internacionais expressou-se

[...] de forma cada vez mais densa e institucionalizada, com uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais. Empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais, por exemplo, passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, [...], em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas das mais diversas. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.15)

Fernando Henrique Cardoso (FHC), observando as transformações da década de 1990, ainda como Chanceler das Relações Exteriores (1992-1993) no governo Itamar Franco, advogava a necessidade de aperfeiçoamento da máquina do Itamaraty a fim de se adaptar a essa era de mudanças (CASTRO, 2009). Tal percepção se refletiu, desta forma, no terceiro ciclo de reformas do Estado, para um modelo de gestão gerencial e uma tentativa de implementá-lo no MRE. Essa terceira geração somente seria reiniciada a partir do primeiro governo de FHC, em 1995, como resposta ao processo de crise do Estado e do esgotamento do padrão administrativo burocrático-racional no período. A percepção dos dirigentes do governo era de que, para contornar o conjunto de problemas da crise fiscal, do modo de intervenção estatal na economia e do seu aparato, seria necessário reorientar a ação do Estado em torno de uma maior eficiência e qualidade nos serviços prestados (BRESSER-PEREIRA, 1995). Este novo modelo, que recebeu o nome de “gerencial”, buscava tornar a administração mais ágil e flexível, com ênfase na eficiência, redução de custos, além da participação e controle social, conforme afirma Bresser-Pereira (1995).

Assim, na gestão FHC, a etapa de planejamento e reorganização da reforma promoveu uma nova arquitetura organizacional constituída de agências reguladoras, executivas e organizações sociais; novos instrumentos de gestão, com programas de inovação e qualidade; valorização do servidor com políticas renovadas de recursos humanos; e modernização tecnológica, visando maior transparência e melhor atendimento ao cidadão e ao setor privado (FIGUEIRA, 2011). Entretanto, faz-se relevante destacar que, apesar do impulso em termos de planejamento e reorganização ter sido bem-sucedido, a etapa posterior de implementação encontra-se, ainda, paralisada.

De acordo com Figueira (2011), uma das justificativas para o entrave seria a resistência burocrática em realizar alguma mudança significativa em seu padrão de atuação. Muito em função disso, ao analisar o caso do MRE, os impactos da reforma para um novo modelo de administração pública foram limitados em termos da estrutura decisória, mas apresentaram reverberações internas na instituição, que buscou atualizar-se aos novos tempos. Permaneceram na instituição muitas características do modelo burocrático, presentes ainda no governo Lula (FIGUEIRA, 2011). Neste aspecto, observa-se internamente a manutenção de uma estrutura nos padrões da gestão anterior, ou seja, “no que se refere à organização interna de suas repartições e ao relacionamento entre os diversos patamares hierárquicos intraburocráticos, o Ministério preserva uma absoluta centralização decisória na figura do ministro de Estado e do secretário-geral.” (FIGUEIRA, 2011, p.131).

Ainda assim, é possível identificar que a “era de mudanças” passou a influenciar a atuação do Itamaraty pelo surgimento de maior pressão de atores externos à instituição quanto ao seu insulamento, originando o que alguns autores definem como a “horizontalização” da política externa (FARIA, 2012). Entretanto, o que se observa é um paradoxo entre o aumento da porosidade institucional e conexão com agentes estatais e não-estatais, e a preservação de uma rígida estrutura funcional e hierárquica (FIGUEIRA, 2011). Segundo Faria (2012), a ampliação da abertura institucional e a demanda reprimida dos novos atores refletiram-se em uma busca do MRE por maior coordenação em âmbito intragovernamental e intergovernamental – no Executivo, com Ministérios, agências e Congresso Nacional; e com os governos subnacionais, respectivamente – e por cooperação com entes da sociedade civil. Estes processos serão abordados no próximo subcapítulo, com ênfase para os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

3.2 OS GOVERNOS LULA: CONEXÃO COM A SOCIEDADE CIVIL E AS ORIENTAÇÕES GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA

O processo de horizontalização da política externa brasileira que, na gestão FHC teve um importante passo inicial e uma “[...] dimensão social inédita” (SILVA, 2008, p.89), nos governos Lula apresentaram um aprofundamento ainda mais significativo. As razões para tal expansão constituem-se desde o contexto de inflação controlada, menor vulnerabilidade e aumento da estabilidade macroeconômica do país – que permitiram maiores “ousadias” no plano internacional – até o objetivo de reforma social e de uma política externa “[...] orientada para uma perspectiva humanista” e “[...] como um instrumento do desenvolvimento nacional” (BRASIL, 2003a, não paginado). Assim, a conjunção desses fatores demandou um esforço maior de conexão do Estado com os atores sociais, subnacionais e do próprio governo, e também de mudanças internas ao Itamaraty¹², como um fator necessário para garantir a implementação dos projetos nacionais.

Deste modo, no âmbito intragovernamental, observam-se os mecanismos utilizados pelo Itamaraty a fim de promover uma melhor concertação entre os atores e agências no âmbito interno do Estado. Faria (2012) afirma que, apesar do Executivo concentrar o poder na figura do Presidente, este delega aos Ministros a tarefa de execução das políticas, de integração dos departamentos e de busca de apoio político no Congresso, ou seja, de coordenação intragovernamental. Porém, o autor (2012) evidencia que, em termos de política externa, as transformações citadas anteriormente impulsionaram a “horizontalização” desta agenda com a proliferação de Secretarias, Diretorias ou Agências em temas internacionais nos demais Ministérios, de Comissões Interministeriais com a participação do Itamaraty ou, simplesmente, da competência ampliada do Executivo como um todo – não somente do MRE – na formulação e implementação da política externa.

Neste aspecto, o surgimento das novas agendas internacionais influenciou de modo a sobrepor as competências, exigindo interação entre os Ministérios na coordenação e execução de estratégias, ou seja, de um diálogo mais estreito entre as burocracias a fim de definir as posições do Brasil nas diferentes agendas externas (FIGUEIRA, 2011). Deste modo, segundo Pinheiro e Milani (2013, p.27), o que se observa é que, “[...] se antes era possível falar de uma

¹² Segundo Castro (2009, p.288), Celso Amorim engajou-se em promover uma reforma interna ao Itamaraty para “[...] atualizar e tornar mais operativa a atividade da diplomacia brasileira”. O governo Lula finalizou seu governo com três alterações estruturais, nove subsecretarias gerais, 27 departamentos além da ABC, 59 divisões e 26 coordenações (JAKOBSEN, 2016).

concentração desses assuntos na agenda do Itamaraty, hoje os temas de política externa, por serem mais diversificados, povoam as atividades de outros ministérios e agências de governo, em um novo arranjo institucional”, o que denota um certo desencapsulamento do Ministério das Relações Exteriores.

Na gestão Lula, segundo Faria (2012), os 23 Ministérios – com exceção do MRE e do Ministério da Integração Nacional – tinham Secretarias, Diretorias ou Assessorias de Assuntos Internacionais. Para citar um exemplo, nos setores de Agricultura, Saúde, Educação e Segurança Pública que, segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (BRASIL, 2017), concentraram 57% dos projetos de cooperação Sul-Sul entre os anos 2000 e 2014, a atuação dos Ministérios responsáveis em conjunto com o Itamaraty foi fundamental para a implementação desses projetos. Outra questão importante, apontada por Figueira (2011), foi o aumento das Comissões Interministeriais com participação do MRE que, no período pós-redemocratização, respondia a, aproximadamente, 44,7% do total das Comissões formadas.

Em se tratando no nível intergovernamental, realiza-se a análise dos mecanismos de cooperação do MRE com os governos subnacionais. Faria (2012) denota que, a partir de 1988, há um crescente ativismo dos municípios, capitais e estados brasileiros no campo internacional – com acordos de cooperação em temas econômicos ou culturais – que, segundo alguns autores, é percebido com receio pelo Itamaraty pela descentralização da autoridade na formulação dessa política. Segundo Lima,

[...] A economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países. A formação dessas novas redes federativas questiona a tradição constitucional latino-americana calcada na maior autonomia do Executivo na condução da política externa. (LIMA, 2000, p.287)

As respostas do MRE às demandas dos governos subnacionais fortaleceram-se na gestão FHC com a criação de assessorias federativas e escritórios regionais, e também foram aprofundadas nos governos Lula. Tais gestões unificaram as estruturas de interação do Itamaraty com estes atores para assessorá-los e respaldá-los em matéria internacional, mas, ao mesmo tempo, manter o processo de identificação do interesse nacional. Segundo Vigevani (2006, p.132), entretanto, “a preocupação do governo central com a relação entre as questões federativas e a ação internacional pareceu ampliar-se no governo Lula, atingindo o núcleo da administração”. Exemplos disso foram a criação da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), em 2003, a Subchefia de Assuntos Federativos, em

2004, e a tentativa de aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional denominada PEC da paradiplomacia¹³. Ainda assim, Faria (2012) afirma que a adaptação institucional para incluir as instâncias regionais ainda é frágil, já que a ação autônoma dos governos subnacionais é condicionada à centralidade do Itamaraty que, por sua vez, oferece uma cooperação supervisionada e tutelada para garantir que esta não constranja a atuação do próprio MRE.

O último nível abordado por Faria (2012), a cooperação do Itamaraty com a sociedade civil nos temas de política externa, é mais um elemento que indica um processo de abertura e desinsulamento da instituição na autonomia decisória de formulação dessa política. Trata-se de cooperação pois, de acordo com o autor, os entes societários possuem sua autonomia formal, não compartilhada com o MRE, diferentemente no caso do âmbito intragovernamental e intergovernamental, por exemplo.

Como forma de alcançar seus objetivos no âmbito externo, o Itamaraty, segundo Castro (2009, p.263), passou a considerar uma importância cada vez maior de “auscultar os interesses de toda a sociedade para a definição dos rumos da política externa do país”. Para o Chanceler Celso Amorim (BRASIL, 2004a, não paginado), conforme afirmado em discurso, “este governo foi o primeiro que, além de ouvir outros políticos, outros ministros ou a classe empresarial, dedicou-se a ouvir também os sindicatos, a sociedade civil, de maneira intensa”. Esta percepção, portanto, reverberou, igualmente, sobre o MRE que passou a incluir tais atores em diferentes pautas de discussão para identificar os posicionamentos e estratégias do Brasil em âmbito internacional. Assim, na visão do Ministro Amorim,

A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do governo. Ela envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais - trabalhadores, empresários, intelectuais - e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2003b, não paginado).

Conforme Faria (2012), de fato, houve uma sensível ampliação da diplomacia pública na gestão Lula, não somente no que diz respeito à projeção da imagem do Brasil no exterior, mas também da divulgação da política externa em âmbito interno. Deste modo, faz-se importante ressaltar que os princípios da política externa deste governo nortearam fortemente o modo de interação do Itamaraty com a sociedade civil e, igualmente, em aumentar a

¹³ A proposta visava oferecer suporte constitucional para as federações e municípios no desenvolvimento de suas estratégias e cooperação técnica internacional (MILANI; RIBEIRO, 2011).

proximidade com a opinião pública. Identificou-se que as principais pautas foram: as reformulações internas ao Itamaraty; a cooperação nos temas de direitos humanos, meio ambiente, assuntos comerciais; e a ampliação da participação institucional da sociedade civil em organismos regionais. Nota-se que grande parte das agendas de cooperação com estes atores possuem uma estreita relação e continuidade com o desenvolvido ao longo da gestão FHC, tendo em vista que muitas dessas iniciativas foram originadas neste período. Ainda assim, além do aprofundamento dos mecanismos de cooperação, observa-se que há elementos de inovação promovidas no governo Lula que serão analisados, a seguir.

Em relação aos representantes da sociedade civil, o interesse por participação destes agentes nas discussões sobre política externa e também as novas reformulações internas ao Itamaraty foram impulsionadas no governo Lula, através da diplomacia pública e da presidencial. Acerca da primeira, Faria (2012, p.338) afirma que tornou-se comum que, tanto o presidente, quanto o ministro e outras autoridades do Itamaraty se utilizassem da mídia impressa para “[...] explicitar motivações, compartilhar percepções e sensibilizar o público doméstico quanto às oportunidades e constrangimentos do momento, em busca de respaldo e legitimidade.” De acordo com Castro (2009, p.264), o Chanceler Amorim concedeu diversas entrevistas à redes de televisão e publicou vários artigos na mídia impressa nacional e internacional, como forma de “esclarecer a opinião pública sobre as posições nas negociações internacionais”. Para se ter um exemplo, somente no período de 2003 a 2004, a média anual de entrevistas e artigos publicados pelo Ministro nos meios de comunicação nacionais foi de 32,5 (FARIA, 2012).

Por sua vez, a diplomacia presidencial foi um instrumento utilizado fortemente por Luiz Inácio Lula da Silva ao longo de seu governo – ultrapassando, inclusive, o ex-presidente Cardoso neste quesito. Isto é observado quando o mandatário extrapola os limites de uma ação meramente protocolar, agindo de forma mais autônoma e independente do MRE (DANESE, 1999). Tal atuação de Lula, apesar das críticas quanto à perda de centralidade do Itamaraty no processo decisório em política externa, foi percebida positivamente na instituição e pela opinião pública por ser uma ferramenta moderna e eficaz para a política externa de ampliar a diplomacia tradicional através da capacidade de mobilização dos mandatários (DANESE, 2009). Além disso, confere maior visibilidade à atuação dos governos, amplia a discussão pública e o interesse da sociedade pelos eventos internacionais. Lula desenvolveu, portanto, uma intensa agenda internacional como porta-voz dos projetos do governo (VISENTINI, 2013). Assim, uma das formas de dimensionar a diplomacia presidencial está no número de viagens internacionais realizadas pelo mandatário: este

realizou 205 viagens para 85 países (CORNETET, 2014). Para fins de comparação, as realizadas por FHC durante sua gestão totalizaram 96 viagens para 44 países (SILVA, 2008).

Em termos das reformas internas ao MRE que visaram responder aos desafios de pressão dos atores societários, destacam-se alguns exemplos como: a criação de um canal do MRE no *Youtube* para aproximar os usuários da política externa brasileira e das atividades do Itamaraty, e o reforço do papel da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) como um meio de popularização desta política e das relações internacionais (FARIA, 2012). Castro (2009) afirma que, de acordo com o Itamaraty, a FUNAG também teve um papel importante na obtenção de informações que poderiam colaborar para a formulação da política externa ao promover diversos seminários e congressos com vários segmentos sociais e com a área acadêmica.

Outro exemplo das mudanças com impacto na estrutura interna foi o amplo redimensionamento do Itamaraty com as políticas afirmativas sem quotas, a ampliação do número de diplomatas, além da disponibilização do material preparatório no site da FUNAG. Um total de 654 vagas foram criadas para o corpo diplomático na gestão Lula, em comparação com as 218 criadas no período FHC, o que denota o aumento significativo e a profundidade dessas reformas (BRASIL, 2014). Observou-se também a continuidade ao Programa de Ação Afirmativa para afrodescendentes, lançado em 2002 na gestão FHC, com concessão de bolsas de estudo para auxiliar o preparo ao concurso de admissão à carreira diplomática. Esta ação é vista pelo governo como uma forma de aumentar a representatividade do corpo diplomático, diante do caráter plural da sociedade brasileira.

Assim, conforme abordado anteriormente, o surgimento das novas agendas internacionais e a redemocratização tornaram a sociedade brasileira mais aberta à discussão desses temas que, por sua vez, influenciaram a ação externa dos estados e a formação de políticas públicas domésticas. Deste modo, identificou-se uma busca por parte do Itamaraty de intensificar seus mecanismos de cooperação com a sociedade civil, principalmente em três agendas: os direitos humanos, o meio ambiente e os temas comerciais.

Acerca do primeiro, foi possível observar que a gestão de Lula centrou seus esforços no cumprimento das Metas do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) e, especialmente, no combate à fome e a miséria – principal bandeira do governo. A principal forma de interação¹⁴ entre o MRE e a sociedade civil se deu através de um diálogo profícuo

¹⁴ Informações encontradas nas Resenhas de Política Exterior divulgadas pelo MRE (BRASIL; 2004c, 2006, 2008b)

para identificar soluções conjuntas, fiscalizar as medidas do governo e realizar propostas para a implementação de novas políticas voltadas à resolução destas agendas. A cooperação vislumbrou a busca de formas de financiamento para o desenvolvimento – com participação da iniciativa privada –, a realização de consultas à sociedade civil para a atualização do Plano Nacional de Direitos Humanos e a organização de relatórios conjuntos – do Itamaraty, demais ministérios e a sociedade – para reforçar a posição brasileira internacionalmente. Outras pautas relevantes no âmbito dos direitos humanos e que contaram com a participação conjunta desses atores foram a erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado, a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, entre outros.

Para o meio ambiente, questões como a mudança climática, o desenvolvimento sustentável e a proteção à biodiversidade foram as principais pautas que demandaram do Itamaraty o estabelecimento de mecanismos de interação com a sociedade civil, assim como nos direitos humanos. Destacaram-se a III Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, a MOP3, e a IV Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, a COP8, realizadas em 2006. O MRE buscou dialogar com representantes da sociedade civil e governamentais para a formulação e legitimação de posições a serem defendidas pelo Brasil através da organização de comissões preparatórias estes atores. Segundo o Ministério (BRASIL, 2006), tratou-se de um processo intenso para construir a posição brasileira nestas discussões, contando com a ativa participação dos 130 membros da delegação que assessoraram os negociadores do Itamaraty.

Os temas comerciais obtiveram a maior parte da atenção do governo, sendo possível observar uma busca intensa do Itamaraty por cooperação com a iniciativa privada e o empresariado brasileiro, estabelecendo importantes canais de diálogo em diferentes esferas da atuação do Brasil na economia internacional. Segundo Cervo e Bueno (2011), tal enfoque se justifica pelos objetivos dos governos Lula em formar empresas fortes e capazes de competir em uma escala global, com apoio do Estado e auxílio financeiro de instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Banco do Brasil. Assim, agregou-se à política externa a estratégia de internacionalização das empresas brasileiras como uma de suas prioridades (CERVO; BUENO, 2011).

De acordo com Faria (2012), o Itamaraty cultivou uma estreita proximidade com segmentos do setor empresarial, buscando parcerias seletivas para ampliar a inserção externa do Brasil. Neste aspecto, tanto na prospecção de acordos bilaterais de comércio com outros países, quanto na busca de oportunidades de internacionalização, o empresariado brasileiro estabeleceu um elo com o MRE para debater as posições e as estratégias negociadoras do

Brasil, e as novas possibilidades de projetos e parcerias em âmbito internacional. Assim, a partir de 2005, o crescimento médio dos investimentos diretos brasileiros no exterior foi de 14% ao ano, e, em 2007, o Brasil se tornou o segundo investidor externo entre os emergentes com 108 bilhões de dólares (CERVO; BUENO, 2011). Segundo Amorim,

O diálogo com o setor privado e com todas as forças políticas e sociais do país tem sido uma diretriz do Ministério das Relações Exteriores desde 1º de janeiro de 2003. [...] Assim, atribuímos prioridade à interlocução com aqueles que se valerão das oportunidades de negócios, que darão forma aos investimentos e porão em uso as novas tecnologias. (BRASIL, 2004b, não paginado)

O último mecanismo de cooperação com a sociedade civil identificado deu-se através da ampliação da presença institucional da sociedade em organismos regionais. O principal exemplo deste foi a criação, no âmbito do Mercosul, do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), da Rede Mercosul Cidadã, além do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo como ambientes de participação e consultas internas entre a sociedade civil, movimentos sociais e os governos dos Estados partes. Conforme discursado por Lula, “a participação crescente do cidadão na discussão dos rumos do Bloco sinaliza o amadurecimento político de nossas instituições comuns” (BRASIL, 2008a; 2005; 2004c)

Por fim, foi possível identificar ao longo desta seção que as transformações domésticas e externas na década de 1990 – seja pelas reformas políticas e econômicas, seja pela ascensão de novas agendas internacionais – e a maior estabilidade conferida nos anos 2000, ampliaram consideravelmente o interesse e a pressão de atores não-governamentais por uma maior participação nos assuntos de política externa. Como resposta, o Itamaraty, além de algumas reformulações internas, utilizou-se de instrumentos como a diplomacia pública, a presidencial e a criação de mecanismos institucionais para viabilizar a cooperação com essa sociedade civil mais demandante.

Observou-se, deste modo, no governo Lula, que o aumento da interconexão e do diálogo entre esses atores promoveu, não somente uma percepção acerca do desencapsulamento do MRE, mas também conferiu ao último legitimidade e representatividade em sua atuação externa. Entretanto, apesar da maior porosidade e “desinsulamento” do MRE com a emergência dos novos atores, este ainda concentra relativa autonomia decisória em termos da formulação da política externa. Assim, esta dissertação questiona até que ponto os mecanismos de cooperação e coordenação limitaram-se apenas a legitimar a atuação do Ministério no exterior, diante de um paradoxo de refletir um debate interno, mas não considerar efetivamente as demandas dos atores sociais. De qualquer modo,

demonstra-se como um importante processo de democratização das relações internacionais do Brasil, fortalecendo sua inserção externa pela maior legitimidade. Na seção, a seguir, serão especificadas as orientações gerais da política externa desenvolvida pela gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e o Chanceler Celso Amorim.

3.2.1 As orientações gerais da política externa dos governos Lula

Neste subcapítulo, serão abordadas as orientações gerais da política externa dos governos Lula que, nesta dissertação, referem-se às linhas mestras e às diretrizes adotadas no período. Enquanto as linhas mestras representam as orientações de maior continuidade e estão presentes na Constituição Federal de 1988, as diretrizes se referem àquelas relacionadas aos dois mandatos dos governos Lula, sendo analisadas a partir dos discursos, pronunciamentos, entre outros. A identificação dessas orientações gerais são, portanto, uma forma de verificar a adesão da população aos principais elementos desenvolvidos pela política externa dos governos Lula.

As linhas mestras da política externa brasileira podem ser consideradas como elementos norteadores e que apresentam forte continuidade e estabilidade no percurso da história do país. Em outras palavras, são tradições que, ao acompanhar a evolução da política externa brasileira, possuem a capacidade de se manterem estáveis mesmo com mudanças de governo e alterações na organização do Estado (CERVO, BUENO, 1992). Segundo Manzur (1999), desde a época do Império, tem-se a formação de alguns princípios de política externa que perduraram ao longo do tempo, sendo estes: o privilégio da força do direito e da razão, a não-intervenção, a resolução de conflitos de forma pacífica e diplomática e a “neutralidade ativa”. Almeida, por sua vez, afirma que, os elementos constitutivos da ação diplomática brasileira são pautados por

[...] Uma adesão inquestionável ao direito internacional, o não recurso à força para a resolução de disputas entre Estados, o respeito à não ingerência e à não intervenção nos assuntos internos de outros países, a observância dos direitos humanos e de um conjunto de valores próprios ao nosso patrimônio civilizatório (ALMEIDA, 2013, p.15).

A maior parte desses elementos constitutivos que atravessaram os períodos históricos e formam, assim, as linhas mestras da política externa do país foram materializados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2009, não paginado) e regem as relações internacionais do país pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;
 II – prevalência dos direitos humanos;
 III – autodeterminação dos povos;
 IV – não intervenção;
 V – igualdade entre os Estados;
 VI – defesa da paz;
 VII – solução pacífica dos conflitos;
 VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
 IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
 X – concessão de asilo político;
 Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Estes princípios se refletiram, por fim, segundo Ricupero (2017, p.711), em um conceito de Brasil “[...] não expansionista, satisfeito com o seu território, confiante no Direito Internacional, nas soluções negociadas, fiel à não intervenção” de forma atemporal.

De acordo com Myiamoto (2011), ainda que a política externa não se modifique de forma profunda, os governos, por vezes, necessitam realizar alguns ajustes ou criar novas diretrizes como forma de se adaptar às conjunturas doméstica e externa e também às demandas e interesses dos atores em jogo. Nesse sentido, a fim de identificar as diretrizes específicas dos governos Lula em termos de política externa, faz-se importante, primeiramente, realizar uma breve descrição do ambiente interno e externo, para compreender as opções e as estratégias escolhidas.

Conforme abordado anteriormente, a conjuntura doméstica e internacional mais favorável permitiu ao governo Lula adotar um projeto de desenvolvimento nacional e uma política externa de maior ativismo e inovação. Fatores que auxiliaram consideravelmente para a adoção de uma política externa de protagonismo e ativismo foram: a estabilidade macroeconômica, o crescimento do mercado interno, o nível mais avançado de organização da sociedade e de competitividade dos agentes econômicos (CERVO; BUENO, 2011), além de uma conjuntura internacional que permitiu ao Brasil adquirir superávits com o aquecimento do mercado de commodities e, politicamente, de ascender conjuntamente aos países emergentes.

O ativismo e as bandeiras sociais estiveram presentes em todas as agendas do governo, da política à econômica, influenciando, igualmente, as estratégias e diretrizes elencadas na gestão para a política externa brasileira do período. Na visão de Vigevani e Cepaluni (2007), a gestão de Lula, além de defender a soberania nacional com maior ênfase, inaugura a “autonomia pela diversificação” ao utilizar-se da cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizar ajustes, aumentar o protagonismo internacional do

país e consolidar mudanças de programa na política externa. Diante disso, observou-se que, em seus oito anos de mandato, houve uma ampliação das relações externas do Brasil com parceiros não tradicionais como China, Índia, Rússia e África do Sul, assim como o enfoque na atuação em organizações internacionais e coalizações político-econômicas, buscando auxiliar a promoção de um sistema multipolar.

Por fim, ao analisar a política externa desenvolvida sob o governo de Lula e a gestão de Amorim é possível afirmar que esta acendeu-se a um patamar elevado, diante da postura do Brasil no cenário internacional que soube mesclar pragmatismo com um componente solidário e não-indiferente. Solidariedade esta que se traduziu na atuação multilateral, buscando mecanismos e instituições mais justas e democráticas que possam contribuir para o desenvolvimento das nações mais pobres em todas as agendas de interesse comum – do comércio ao meio ambiente, da segurança aos direitos humanos, etc. Uma ferramenta que pode ser identificada como vital foi a Cooperação Sul-Sul que, além de diversificar as relações do país, aumentou o engajamento do Brasil como intermediário em diferentes temas e promoveu o reconhecimento recíproco com nações de relevância histórica ou nunca antes apreciadas. A prioridade máxima foi conferida à América do Sul, mas laços foram estabelecidos com os países africanos, asiáticos, árabes, caribenhos ou centro-americanos, sem que houvesse prejuízo nas relações com as potências centrais. Assim, através desta matriz de política externa, “iniciou-se a construção de um espaço maior de barganha e de uma alternativa global, com o Brasil dando uma contribuição proporcional a seu peso internacional” (VIZENTINI, 2008, p.107). Deste modo, algumas das prioridades determinadas pelo MRE no governo Lula foram, segundo Castro (2009):

- a) a defesa do multilateralismo e maior participação nos processos decisórios internacionais;
- b) a atuação ativa nos debates de questões globais como meio ambiente e direitos humanos;
- c) o reforço de relações com os países da América do Sul nas dimensões política, econômica, social e de segurança;
- d) busca de equacionamento e melhoria no atendimento dos problemas da fome e das epidemias

Nesta dissertação, foi realizada a análise dos discursos e pronunciamentos proferidos pelo presidente Lula, e também pelo seu Chanceler, Celso Amorim, em eventos como a posse da Presidência e, respectivamente, da Chancelaria, e também como o Dia do Diplomata e a abertura da Assembleia Geral da ONU. Além disso, foi analisado o Relatório sobre as

posições do Brasil produzido pela FUNAG (BRASIL, 2007), como forma de reforçar a enumeração das diretrizes. A partir disso, identificou-se que as principais diretrizes que regeram a política externa do período foram:

- a) política externa humanista, solidária e não-indiferente;
- b) instrumento para a paz e a reforma social;
- c) ferramenta para o desenvolvimento nacional;
- d) política externa ativa e de protagonismo engajado;
- e) política externa universalista;
- f) prioridade na integração com a América do Sul;
- g) orientação para a cooperação Sul-Sul e países em desenvolvimento;
- h) aproximação com a África e Oriente Médio;
- i) aproximação com a Ásia, especialmente com a China;
- j) relações de reciprocidade com os Estados Unidos;
- k) fortalecimento de relações com a União Europeia;
- l) democratização das instituições multilaterais, principalmente, a ONU;
- m) governança global mais justa e democrática;
- n) promoção dos direitos humanos;
- o) desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente;
- p) desarmamento e não proliferação nuclear;

Assim, conforme afirmado pelo Chanceler Amorim (BRASIL, 2010b, não paginado), a política externa desenvolvida na gestão Lula apresenta “uma diplomacia inovadora, mas que não se afasta dos valores fundamentais da nação brasileira – a paz, o pluralismo, a tolerância e a solidariedade”. Por fim, as orientações gerais do governo Lula abordadas nesta dissertação resumem-se, no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Orientações gerais da política externa dos governos Lula

Orientações Gerais	Dimensões
Independência nacional	Soberania e autonomia
Autodeterminação	
Não intervenção	
Igualdade entre os Estados	Igualdade entre os Estados
Proteção aos direitos humanos	Direitos Humanos
Promoção dos direitos humanos	
Defesa da paz	Pacifismo
Solução pacífica de conflitos	
Instrumento para a paz e a reforma social	
Repúdio ao terrorismo e racismo	Repúdio ao terrorismo e racismo
Cooperação entre os povos pelo progresso da humanidade	Solidariedade
Política externa humanista, solidária e não-indiferente	
Concessão de asilo político	
Integração econômica, política, social e cultural com a América Latina	Integração regional
Prioridade na integração com a América do Sul	
Política externa ativa e de protagonismo engajado	Política externa ativa e de protagonismo engajado
Ferramenta para o desenvolvimento nacional	Ferramenta para o desenvolvimento nacional
Política externa universalista	Política externa universalista
Orientação para a cooperação Sul-Sul e países em desenvolvimento	Relações eixo Sul-Sul e países em desenvolvimento
Aproximação com a África e o Oriente Médio	
Aproximação com a Ásia, especialmente com a China	
Relações de reciprocidade com os Estados Unidos	Relações eixo Norte-Sul
Fortalecimento de relações com a União Europeia	
Democratização das instituições multilaterais, principalmente a ONU	Governança global mais justa e democrática
Desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente	Desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente
Desarmamento e não proliferação nuclear	Desarmamento e não proliferação nuclear

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Assim, ao longo desse capítulo foi possível observar que a relação entre a opinião pública e a política externa no Brasil, embora negligenciada pela maioria dos pesquisadores brasileiros, sempre existiu e, em diversos momentos da história do país, foi positiva e profícua. Entretanto, a análise dessa relação passa invariavelmente pela discussão sobre o insulamento burocrático do Itamaraty que, por sua vez, utilizou-se de momentos em que a opinião pública teve seus espaços de expressão cerceados, ou seja, durante os regimes

ditatoriais do Estado Novo e pós-1964, para aprofundar o seu insulamento e proteger a burocracia da interferência do público.

O período pós-redemocratização e liberalização econômica representou um desafio para o Itamaraty diante do maior interesse e demanda dos atores por participação nos assuntos de política externa. Como resposta, pode-se afirmar que o MRE iniciou um processo de desinsulamento, ainda que mantenha uma relativa autonomia e centralidade na formulação e decisão da política externa. Além de uma maior coordenação com os atores governamentais e entes subnacionais, durante os governos Lula, em particular, a cooperação com a sociedade civil foi fortemente aprofundada. O Itamaraty não somente ampliou as ações de diplomacia pública para aproximar a população dos temas, como também atuou junto com a sociedade civil para identificar a melhor postura internacional para o Brasil em temas como direitos humanos e meio ambiente. Por fim, como forma de verificar a adesão da população às agendas de política externa desenvolvida durante os governos Lula, identificou-se as principais orientações gerais, enumeradas acima, a partir da conjunção das linhas mestras e das diretrizes. A análise da relação de congruência dessas orientações gerais e das atitudes e valores da população será realizada no Capítulo 4, a seguir.

4 CULTURA POLÍTICA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA RELAÇÃO DE CONGRUÊNCIA?

É possível afirmar que existe uma relação entre o que pensa a população e as orientações gerais da política externa no caso brasileiro? Alguns autores, como Rubens Ricupero em sua obra recente intitulada “A diplomacia na construção do Brasil” de 2017, sustentam que o que o brasileiro pensa de si, do país e do mundo e como a diplomacia molda o perfil externo do Brasil são relacionados; em função disso, e ao mesmo tempo, auxilia na construção do caráter nacional. Nas palavras do autor,

[...] O conceito de um Brasil não expansionista, satisfeito com o seu território, confiante no Direito Internacional, nas soluções negociadas, fiel à não intervenção, incorporou-se de tal maneira ao discurso diplomático brasileiro, que se tornou intemporal, como se tivesse existido sempre. A consolidação do ideário externo nacional em termos de objetivos e métodos empreendida pelo Barão foi internalizada de forma tão completa e profunda, que passou a ser impensável imaginar um Brasil de personalidade internacional diferente. (Ricupero, 2017, p.711)

O Chanceler Celso Amorim (BRASIL, 2010b) também afirmou, em discurso, conforme visto anteriormente, que a diplomacia dos governos Lula, apesar de inovadora, não se afastaria dos valores consolidados da nação brasileira. Embora esses indícios possam, ainda que timidamente, desafiar a visão dominante nas áreas de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos no Brasil, a discussão acadêmica entre os valores na população e a política externa continua sendo relativamente incipiente entre nós.

Neste capítulo, busca-se continuar a discussão realizada ao longo da dissertação sobre cultura política, política externa e congruência por intermédio da análise dos resultados de duas pesquisas tipo *survey*, conforme descrito na parte metodológica da introdução. Assim, especificamente, o capítulo visa a discutir o problema de pesquisa do ponto de vista empírico, ou seja, verificar se existe uma relação entre os valores e atitudes da população – verificados em variáveis dos *surveys* – e as orientações gerais da política externa desenvolvida durante os governos Lula (2003-2010), utilizando-se, para isso, tanto as linhas mestras, quanto as diretrizes específicas do período – destacadas no capítulo anterior. Desse modo, será feita a análise descritiva das variáveis dos *surveys* relacionadas com as seguintes dimensões, todas interligadas com as orientações gerais¹⁵: soberania e autonomia; igualdade

¹⁵ As orientações gerais de “ferramenta para o desenvolvimento nacional” e “política externa universalista” não foram analisadas em razão da falta de variáveis disponíveis nos *surveys* utilizados.

entre os Estados; direitos humanos; pacifismo; repúdio ao terrorismo e racismo; solidariedade; integração regional; política externa ativa e de protagonismo engajado; relações eixo Sul-Sul e países em desenvolvimento; relações eixo Norte-Sul; governança global mais justa e democrática; desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente; e, desarmamento e não proliferação nuclear. Estas dimensões foram construídas a partir de análises realizadas ao decorrer da dissertação e especificamente no capítulo anterior. Assim, no presente capítulo, é feito efetivamente o debate e discussão sobre a relação proposta anteriormente entre cultura política, com o uso de resultados das duas pesquisas tipo *survey* utilizadas na dissertação, e a política externa brasileira, seja em suas linhas mestras, seja nas diretrizes dos governos Lula.

4.1 SOBERANIA E AUTONOMIA

A dimensão de soberania e autonomia, como uma orientação geral dos governos Lula, agrega três importantes linhas mestras da política externa brasileira que são: a de independência nacional, a de autodeterminação e a de não-intervenção, como uma expressão, portanto, das questões que refletem a soberania e autonomia de um país no sistema internacional.

A questão da proteção das fronteiras terrestres e marítimas é tida como um elemento fundamental para a manutenção e defesa da soberania e autonomia, cabendo tanto à diplomacia quanto à defesa elaborarem políticas e estratégias para a proteção do país. O tema das fronteiras é uma preocupação nacional desde o período da colonização portuguesa; com efeito, durante os governos Lula, algumas ações relevantes foram colocadas em prática pelo Itamaraty, em conjunto com o Ministério da Defesa, para o seu desenvolvimento constante. Dentre elas, as mais significativas dizem respeito às iniciativas com os vizinhos sul-americanos para o controle e integração das faixas de fronteira como, por exemplo, as bilaterais realizadas com o Paraguai e a Venezuela e as multilaterais, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), e também do Mercado Comum do Sul, o Mercosul.

Conforme é possível observar na Tabela 1, a seguir, quando questionados sobre os objetivos da política exterior brasileira, 91% dos entrevistados considerou que a proteção das fronteiras é um objetivo importante ou muito importante, enquanto que somente 9% acredita que essa é pouco ou nada importante. Essa perspectiva indica uma forte congruência entre atitudes dos brasileiros de preferência por uma política externa atuante na proteção das

fronteiras do país e valores de defesa da soberania e autonomia do Brasil em relação aos demais países. Assim, pode-se observar que as políticas desenvolvidas nos governos Lula para integração das faixas de fronteira eram coerentes com os valores da população.

Tabela 1 - Objetivos da política exterior – Proteger fronteiras terrestres e marítimas

	%	% válidos
Muito importante	51,0	52,6
Importante	37,2	38,4
Pouco importante	7,5	7,7
Nada importante	1,3	1,3
Não sei	3,2	-
Total	100,0	100,00
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Proteger nossas fronteiras terrestres e marítima”

O princípio da não intervenção, componente de soberania e autonomia, determina que nenhum Estado pode intervir nos assuntos internos de outro, ou seja, que possui autonomia de decisão nas questões domésticas. Como uma linha mestra, o princípio da não intervenção está presente na Constituição Federal brasileira 1988 e é comumente utilizada pelos Presidentes e Chanceleres em seus discursos em situações de conflito entre países ou situações semelhantes ao longo da história do país. Durante os governos Lula, a defesa desse princípio foi utilizada mais de uma vez em eventos, como, por exemplo, a defesa da soberania do Iraque pela diplomacia brasileira em função da invasão realizada pelos Estados Unidos da América, que culminou na Guerra do Iraque a partir de 2003.

Assim, a variável descrita na Tabela 2, abaixo, questiona aos respondentes a quem cabe o dever de atuação em caso de um conflito armado na América Latina, tendo como opções a ONU, a OEA, os Estados Unidos, um grupo de países da região ou um grupo de países de fora da região¹⁶. Observa-se que a maioria considerou que esse papel de atuação cabe à ONU – 51,8% dos entrevistados – o que denota, dentre outras coisas, valores de respeito ao direito internacional e de percepção dessa organização como a responsável pela paz e solução de conflitos, o que será abordado na seção seguinte. Embora a perspectiva de valorização do papel da ONU seja relativamente forte nessa variável, cabe notar que, ainda

¹⁶ Na análise de dados, foram utilizadas as porcentagens válidas ou total em função do número de não respostas.

assim, o dever de atuação de um grupo de países da região é o segundo mais valorizado, com 18,2% das respostas, o que pode ser um indicativo importante de preferência da população pela atuação de países da América Latina em assuntos que dizem respeito ao subcontinente, ou seja, de não interferência de países de outras regiões.

Tabela 2 - Conflito armado na América Latina – Quem deve atuar para resolver

	%	% válidos
A Organização das Nações Unidas (ONU)	43,6	51,8
Um grupo de países da região	15,3	18,2
Estados Unidos	11,5	13,7
A Organização dos Estados Americanos (OEA)	8,0	9,4
Um grupo de países de fora da região	3,6	4,2
Nenhum (espontânea)	2,3	2,7
Não sei	15,6	-
Sem resposta	0,3	-
Total	100,0	100,00
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Em caso de conflito armado na América Latina, quem você acredita que deve atuar para resolvê-lo?”

Outros elementos que estão vinculados à dimensão de autonomia e soberania são fatores como a autodeterminação e independência dos países, bem como o seu direito à não intervenção nos seus assuntos internos e que, portanto, denotam o “poder de mando” ou o grau de subordinação que um país apresenta em relação aos demais. Conforme observado anteriormente, estes fatores estão presentes na política externa brasileira desde o seu início perdurando até os dias atuais e podem ser considerados, assim, como uma linha mestra. Durante os governos Lula, tais elementos apareceram frequentemente nos discursos do Presidente e do Chanceler, como, por exemplo, durante a crise do gás com a Bolívia – no qual a diplomacia brasileira respeitou a nacionalização pela Bolívia de um gasoduto do Brasil por considerar que se tratava de uma questão soberana ao vizinho sul-americano – e também no reconhecimento do direito soberano do Irã em desenvolver e utilizar a energia nuclear para fins pacíficos, como uma tentativa de mediação com as potências nucleares que condenavam as tentativas iranianas.

As tabelas 3, 4, 5, 6 e 7, a seguir, dizem respeito à uma bateria de perguntas realizadas pelo WVS acerca da opinião das pessoas sobre a quem cabe a responsabilidade de decidir nos diferentes tipos de problemas: os governos nacionais, a ONU ou as organizações regionais

como o Mercosul e a União Europeia. Tais variáveis podem ser utilizadas como forma de analisar a compreensão das pessoas sobre o grau de independência e autonomia que um país deve ter frente a múltiplos temas ou se esse deve subordinar estes assuntos a organismos supranacionais que, portanto, reduzem sua soberania.

Tabela 3: Quem deve decidir – Ajuda aos países em desenvolvimento

	%	% válidos
Organização das Nações Unidas (ONU)	50,1	54,7
Governos nacionais	26,2	28,6
Organizações regionais	15,3	16,7
Não sei	5,6	-
Sem resposta	2,8	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WWSA (2006, Onda 5).

Questão: “Eu vou falar alguns problemas. Para cada um, diga se o Sr(a) acredita que políticas nessas áreas devem ser decididas pelo governo nacional, organizações regionais ou pela ONU: Ajuda a países em desenvolvimento”

Tabela 4 - Quem deve decidir – direitos humanos

	%	% válidos
Governos nacionais	43,7	46,9
Organização das Nações Unidas (ONU)	38,6	41,5
Organizações regionais	10,8	11,6
Não sei	4,5	-
Sem resposta	2,4	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: World Values Survey (2006, Onda 5)

Questão: “Eu vou falar alguns problemas. Para cada um, diga se o Sr(a) acredita que políticas nessas áreas devem ser decididas pelo governo nacional, organizações regionais ou pela ONU: direitos humanos”

Tabela 5 - Quem deve decidir – paz mundial

	%	% válidos
Organização das Nações Unidas (ONU)	65,5	71,2
Governos nacionais	21,6	23,5
Organizações regionais	4,8	5,2
Não sei	5,7	-
Sem resposta	2,4	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5)

Questão: “Eu vou falar alguns problemas. Para cada um, diga se o Sr(a) acredita que políticas nessas áreas devem ser decididas pelo governo nacional, organizações regionais ou pela ONU: paz mundial”

Tabela 6 - Quem deve decidir – proteção ao meio ambiente

	%	% válidos
Governos nacionais	50,6	54,4
Organizações regionais	24,8	26,6
Organização das Nações Unidas (ONU)	17,6	18,9
Não sei	4,8	-
Sem resposta	2,3	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5)

Questão: “Eu vou falar alguns problemas. Para cada um, diga se o Sr(a) acredita que políticas nessas áreas devem ser decididas pelo governo nacional, organizações regionais ou pela ONU: proteção ao meio ambiente”

Tabela 7 - Quem deve decidir – refugiados

	%	% válidos
Organização das Nações Unidas (ONU)	44,9	49,9
Governos nacionais	30,4	33,8
Organizações regionais	14,7	16,3
Não sei	7,1	-
Sem resposta	2,9	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5)

Questão: “Eu vou falar alguns problemas. Para cada um, diga se o Sr(a) acredita que políticas nessas áreas devem ser decididas pelo governo nacional, organizações regionais ou pela ONU: Refugiados”

Nesse sentido, ao observar-se as tabelas de 3 a 7, é possível identificar que a opinião da população se divide, dependendo do assunto em questão, entre a responsabilidade do

governo nacional e a ONU em solucioná-lo. Entretanto, o que à primeira vista poderia demonstrar uma contradição entre autonomia e subordinação, demonstra na realidade que a opinião da população é coerente com o problema analisado: os temas que apresentam uma maior sensibilidade e influência nos assuntos domésticos obtiveram a maior porcentagem de resposta para os governos nacionais, enquanto que aqueles de abrangência ou apelo mais internacional tiveram frequências maiores de responsabilidade para a ONU. Assim, em relação à proteção do meio ambiente, tema de relevância em âmbito nacional, 54,4% respondeu que o dever de atuação pertence aos governos nacionais e somente 18,9%, a ONU. A questão dos direitos humanos, assunto relativamente sensível no Brasil, também foi percebida por 46,9% dos entrevistados como um problema que deve ser resolvido pelos governos nacionais, ainda que 41,5% tenha escolhido a ONU para esse papel. Faz-se importante ressaltar que tanto o tema dos direitos humanos quanto o do meio ambiente serão melhor explorados nas seções a seguir.

Por fim, a partir da análise dos dados, pode-se concluir que a orientação geral da política externa de autonomia e soberania possui congruência com os valores e atitudes da população brasileira. Isso se justifica não somente pelas preferências da mesma que o país tenha uma política externa atuante pela defesa da soberania – como no caso da proteção das fronteiras –, mas também autônoma e autodeterminante em temas que são considerados sensíveis para os interesses do Brasil em âmbito doméstico – proteção ao meio ambiente ou direitos humanos. Tais atitudes indicam, igualmente, a presença de valores na população relacionados à importância da soberania e autonomia do país frente aos demais e que, portanto, orientam essas preferências. Assim, as ações realizadas pelos governos Lula em sua política externa em relação às questões de soberania e autonomia são coerentes com os valores e atitudes da população brasileira.

4.2 IGUALDADE ENTRE OS ESTADOS

O princípio de igualdade entre os Estados é um dos mais duradouros da política externa no país e diz respeito à ideia de que todos os Estados possuem os mesmos direitos e deveres e deste modo são juridicamente iguais. Ricupero (2017) afirma que o Brasil é um “amante do Direito”, tendo em vista que, desde o Barão do Rio Branco, é elaborada essa concepção do país como fiel à paz e ao Direito. Além disso, a palavra “Direito” é a mais repetida entre os escritos de brasileiros que buscaram definir a diplomacia nacional (RICUPERO, 2017). Algumas das formas de examinar como esse princípio é aplicado nas

ações da diplomacia brasileira são o respeito às regras acordadas em instituições multilaterais como a ONU, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e o compromisso com maiores responsabilidades na integração regional em blocos como o Mercosul. Tais ações denotam uma disposição maior em acatar normas internacionais, ainda que representem uma perda relativa de soberania ou contraposição aos interesses nacionais.

Nesse aspecto, conforme abordado anteriormente em variáveis referentes à responsabilidade ou dever de decisão em alguns temas internacionais, os entrevistados identificaram a ONU como a mais adequada para tanto à frente dos governos nacionais, o que pode indicar valores de respeito ao Direito internacional, de igualdade entre os países e atitudes de apreço por essa organização como representante dessas questões. Observando a Tabela 8, abaixo, 55,7% dos entrevistados afirmou que, na resolução de problemas internacionais, o Brasil deve acatar as decisões da ONU mesmo que não goste, ou seja, mesmo que contra os seus interesses (somente 36,1% discordou dessa afirmação). Em outras palavras, essa variável é um indicativo de que a população percebe como importante o respeito às decisões da ONU mesmo contra os interesses do país, sendo congruente com a visão de o Brasil, por ser um Estado igual aos demais, tem os mesmos direitos e deveres em âmbito internacional.

Tabela 8 - Resolução de problemas internacionais – Brasil deve aceitar decisões da ONU, mesmo que não goste

	%	% válidos
Concordo	50,2	55,7
Discordo	32,5	36,1
Depende (espontânea)	7,4	8,2
Não sei	9,8	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010)

Questão: “Me diga se concorda ou discorda com a seguinte afirmação: Para resolver problemas internacionais, o Brasil deve aceitar as decisões das Nações Unidas mesmo que não goste”

Os dados das Tabelas 2, 3, 5 e 7, acima, também auxiliam na verificação de valores e atitudes relacionados à igualdade dos Estados, utilizando as variáveis que dizem respeito ao papel de decisão em assuntos internacionais. No caso da Tabela 2, já analisada, 43,8% dos entrevistados acredita que, em caso de um conflito armado na América Latina, a ONU deve

atuar na sua resolução, enquanto que 15,3% afirmou que esse papel cabe a um grupo de países da região. Já as Tabelas 3, 5 e 7 tratam da questão da responsabilidade na resolução dos seguintes problemas internacionais: ajuda para países em desenvolvimento, paz mundial e refugiados. Em todas essas variáveis, os entrevistados consideraram que o dever de atuação pertence à ONU, obtendo porcentagens mais altas que os governos nacionais.

No caso do problema da paz mundial, a organização chegou a atingir 71,2% das respostas, em contraposição aos 23,5% dos governos nacionais. Nos temas de ajuda aos países em desenvolvimento e refugiados, por sua vez, 54,7% e 49,9% dos entrevistados disse acreditar que a ONU deve ser a instituição responsável por decisões. Os governos nacionais, nessas variáveis, respectivamente, obtiveram 28,3% e 33,8% das respostas. Tal diferença pode indicar atitudes, por parte da população, não somente de preferência pela ONU como a maior responsável pela resolução de conflitos e problemas de “ordem internacional”, mas também uma relativa predisposição em delegar e acatar decisões de uma organização supranacional, por vezes, contra seus interesses.

Nos governos Lula, pode-se afirmar que o Brasil manteve o respeito ao Direito Internacional e, ao mesmo tempo, de igualdade entre os Estados em sua ação internacional. Conforme discutido, uma das formas de observar a valorização de tal orientação é o comportamento do país em aceitar normas e regras de organizações multilaterais, como a ONU e a OMC. No caso da ONU, em especial, além de participar ativamente da organização e de suas diversas Comissões, os governos Lula mantiveram o respeito às suas decisões e, ao mesmo tempo, advogaram ativamente para que os demais países fizessem o mesmo. Foi, por exemplo, o caso da intervenção dos Estados Unidos no Iraque sem a aprovação do Conselho de Segurança. Abaixo, há um pequeno trecho de uma análise do Chanceler Amorim sobre a instituição, que contribui para compreender a percepção do governo acerca da importância da mesma para o Direito Internacional:

[...] criada em 1945, para evitar a repetição da experiência traumática de duas guerras mundiais, a ONU continua sendo a organização internacional por excelência. Reunindo a maioria absoluta dos países em torno do objetivo comum de promover a paz, a Organização contribuiu de maneira significativa, durante sessenta anos, para uma ordem internacional fundamentada no direito. (BRASIL, 2005, não paginado)

Outro exemplo do respeito do Brasil ao Direito Internacional foi a atuação na Organização Mundial do Comércio. Durante os governos Lula, o Brasil foi um dos países mais demandantes no sistema de solução de controvérsias da OMC; além disso, teve uma

atuação cooperativa na Rodada Doha, com propostas de abertura comercial em alguns setores nos quais o país é competitivo e de redução de margens para o aumento das tarifas de importação no país (BRASIL, 2010a).

A partir da análise dos dados das variáveis acima, é possível concluir que os valores e as atitudes da população são congruentes com a orientação geral de igualdade entre os Estados verificada na política externa dos governos Lula. A congruência pode ser verificada em atitudes ou preferências da população em relação a ações e posturas do governo de acatar decisões das organizações internacionais em diversos temas, mesmo que contrários aos interesses nacionais. O apreço pela ONU como a organização internacional de maior relevância e também como a maior promotora do respeito ao Direito Internacional também encontra relação com as atitudes da população de valorização dessa instituição, conforme observado nas variáveis acima. Deste modo, os dados indicam uma congruência das ações do governo Lula nessa dimensão e a importância do respeito ao Direito como uma característica da cultura política do brasileiro.

4.3 DIREITOS HUMANOS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela ONU em 1948 é a principal referência contemporânea sobre os direitos fundamentais de todos os seres humanos. Direitos à vida, à liberdade, à educação, a um trabalho digno, de igualdade perante a lei, à propriedade, ao livre pensamento, consciência e religião, à liberdade de opinião e expressão, além da condenação do trabalho escravo, da tortura e da prisão arbitrária são alguns dos elementos que constam nesse documento e que auxiliam a moldar o significado da expressão “direitos humanos” no mundo de hoje (UNIC, 2005). A proteção dos direitos humanos é considerada um elemento de continuidade na política externa brasileira, sendo tanto uma linha mestra, quanto uma diretriz fortemente valorizada durante os governos Lula.

Como forma de verificar as percepções da população sobre a questão dos direitos humanos no Brasil, analisou-se uma variável que mediu a opinião das pessoas sobre o respeito a esse direito no país durante os governos Lula em 2006. Assim, a partir da Tabela 9, abaixo, pode-se identificar que 46,9% dos entrevistados acredita que há respeito pelos direitos humanos no Brasil, enquanto 53,1% afirma que, pelo contrário, não há esse tipo de respeito no país. Os dados indicam uma divisão das opiniões da população sobre a forma como a questão dos direitos humanos foi conduzida no Brasil durante a gestão Lula. Tal resultado em muita medida indica a realidade do país, uma vez que, embora seja uma preocupação

manifesta de governos e inúmeras organizações da sociedade civil, os direitos humanos não são respeitados em diversas áreas e locais. Assim, não há como existir um consenso no assunto, já que o desrespeito aos direitos humanos é evidente malgrado ações pontuais ou gerais no sentido de reverter quadro.

Tabela 9 - Respeito pelos direitos humanos atualmente

	%	% válidos
Há uma quantidade razoável de respeito	40,9	41,2
Não há muito respeito	39,8	40,2
Não há respeito algum	12,8	12,9
Há bastante respeito pelos direitos humanos	5,6	5,7
Sem resposta	0,5	-
Não sei	0,3	-
	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Em que medida os direitos humanos são respeitados no Brasil hoje em dia?”

Embora a maioria dos entrevistados perceba de forma negativa o respeito aos direitos humanos no Brasil, ainda assim, de acordo com a Tabela 4, analisada anteriormente, 46,9% acredita que este assunto deve ser responsabilidade dos governos nacionais, enquanto que 41,5% afirma que esse papel pertence à ONU. Deste modo, os resultados parecem indicar que o tema dos direitos humanos deve ser prioritariamente de responsabilidade do governo na visão de uma parte considerável dos entrevistados.

Analisando os governos Lula, pode-se observar que a diplomacia adotou uma postura muito ativa, internacionalmente, nas discussões sobre os direitos humanos em diferentes âmbitos, seja em organismos multilaterais, ou nas relações bilaterais com diversos países. Conforme abordado no capítulo 3, o MRE direcionou esforços para o cumprimento das Metas do Milênio da ONU e contou ativamente com a participação da sociedade civil para a atualização do Plano Nacional de Direitos Humanos. Além disso, a eleição de um brasileiro, Paulo Vanuchi, para compor a Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi percebida como uma vitória para a diplomacia do país. Nos discursos tanto de Lula quanto de Amorim, a defesa dos direitos humanos aparece como um elemento de grande relevância para a política externa brasileira:

O Brasil tem renovado seu compromisso com os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito. Somos signatários dos principais tratados e temos trabalhado conjuntamente com todos os organismos internacionais de promoção e proteção de direitos humanos. A participação do Brasil na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, quase ininterrupta desde 1978, pauta-se pelo mesmo objetivo de construir consensos em favor do aprimoramento do sistema internacional de direitos humanos. [...] A criação de um Conselho de Direitos Humanos está em sintonia com a política externa brasileira de prevalência dos direitos humanos. (AMORIM, 2005, não paginado)

Entretanto, faz-se importante ressaltar que, embora a postura ativa e afirmativa do MRE e dos governos Lula nos temas de proteção aos direitos humanos, inclusive com posições consideravelmente avançadas no nível internacional, percebe-se uma contradição em relação ao âmbito doméstico, tendo em vista que o Brasil foi recorrentemente denunciado, ao longo de sua história, por problemas internos de direitos humanos – sistema carcerário, violência contra as mulheres, trabalho infantil ou escravo, entre outros.

Deste modo, ao observar a relação entre o que pensa a população brasileira e a orientação geral de proteção dos direitos humanos nos governos Lula, pode-se afirmar que se trata de uma relação de congruência. Primeiramente, é importante ressaltar que essa percepção negativa, durante o período, é coerente com a realidade do país naquele momento, conforme explanado logo acima, em função das recorrentes denúncias de desrespeito aos direitos humanos. Ainda assim, observam-se atitudes da população de preferência para que os temas de direitos humanos sejam responsabilidade do governo e também da ONU. Esse aspecto possui relação com a atuação do governo em valorizar o papel da ONU na defesa dos direitos humanos no plano internacional e, internamente, de buscar agregar a sociedade civil na busca por soluções aos desafios do Brasil.

4.4 PACIFISMO

O princípio de pacifismo um dos mais arraigados na cultura política brasileira, expressos na diplomacia pelas linhas mestras de defesa da paz, solução pacífica de controvérsias. Foi também uma diretriz muito presente na política externa desenvolvida pelos governos Lula que, segundo Amorim (BRASIL, 2003b), seria orientada pela promoção da paz e da reforma social. Segundo Ricupero (2017, p.708), esse é um dos atributos, expresso desde o Barão do Rio Branco, de uma “[...] certa ideia do Brasil e dos brasileiros”, sendo que, de fato, trata-se de uma das posições internacionais de maior envergadura e continuidade do país, e conseqüentemente da sua diplomacia, ao longo de sua história. O fato de o país viver em

paz com os seus vizinhos sul-americanos há mais de 130 anos também é ressaltado frequentemente pela diplomacia como forma de fortalecer a imagem de Brasil pacífico.

Dentre as variáveis relacionadas à dimensão de pacifismo encontradas nos *surveys*, está a de disposição das pessoas para lutar pelo país em caso de guerra. É importante ressaltar que, apesar de tratar-se de uma variável que *a priori* vincula-se mais a uma dimensão relacionada com o conceito de nacionalismo, ela também é uma *proxy* sobre a predisposição das pessoas em relação à guerra. Ou seja, uma vez que a pergunta não tem relação direta com a dimensão de pacifismo, as respostas precisam ser contextualizadas na realidade do país.

De acordo com a Tabela 10, abaixo, as respostas ficaram claramente divididas: 50,4%, afirmou que não estaria disposto a lutar pelo Brasil no caso de uma guerra e 49,6%, que sim. O que chama a atenção das respostas não é a divisão de opiniões, mas o grande número de entrevistados que disse não estar disposto a lutar pelo Brasil em caso de guerra. Se tal resultado pode indicar um relativamente baixo nacionalismo, também pode indicar que as pessoas não possuem aptidão para a guerra, sendo assim coerente com a realidade do país. Já as respostas de predisposição a lutar não indicam necessariamente apreço a guerras, mas talvez um sentimento de patriotismo. Desta forma, considerando as limitações da variável para o presente estudo, pode-se afirmar que há congruência das opiniões da população com a dimensão do pacifismo, característica de longo prazo do país e da sua ação internacional.

Tabela 10 - Disposição em lutar pelo país, em caso de guerra

	%	% válidos
Não	47,5	50,4
Sim	46,8	49,6
Não sei	5,2	-
Sem resposta	0,5	-
Total	100,0	100,0
	(1486)	

Fonte: WVSA (2014, Onda 6).

Questão: “Naturalmente, ninguém quer que aconteça uma guerra; mas se isso acontecesse, o(a) Sr.(a) estaria disposto a lutar pelo Brasil?”

Na Tabela 11, a seguir, tem-se outra variável que permite reforçar indicativos de valores de pacifismo na cultura política do brasileiro. Nesse aspecto, quando questionados se a guerra é necessária em algumas condições para se obter justiça, 80,2% dos entrevistados discordou e somente 19,8% concordou. Assim, é evidente a valorização da paz pelos

brasileiros acima de qualquer possibilidade de conflito, mesmo em situações que seriam consideradas justas pela população, demonstrando, assim, uma maior inclinação ao pacifismo.

Tabela 11 - Em algumas condições, a guerra é necessária para obter justiça

	%	% válidos
Discordo	76,5	80,2
Concordo	18,9	19,8
Não sei	4,3	-
Sem resposta	0,3	-
Total	100,0	100,0
	(1486)	

Fonte: WVSA (2014, Onda 6).

Questão: “O(a) Sr(a) concorda ou discorda da seguinte afirmação: sob algumas condições, a guerra é necessária para se obter justiça?”.

Conforme afirmado, o princípio da solução pacífica de controvérsias, ou seja, da primazia da resolução de conflitos internacionais através da diplomacia e não de meios bélicos, também está relacionada aos valores de pacifismo, tendo em vista a prioridade dada ao diálogo e à arbitragem em detrimento do uso da força. Na Tabela 12, abaixo, é possível observar que, em caso de uma situação de ruptura institucional envolvendo outro país latino-americano, 37,3% dos entrevistados respondeu que o Brasil não deve romper relações diplomáticas ainda que condene as ações, 32,9% afirmou que é mais indicado aguardar a reação internacional para atuar em seguida e somente 19,8% respondeu que o rompimento de relações diplomáticas seria a ação mais correta para o Brasil. Essa variável indica atitudes relacionadas à preferência do diálogo diante de conflitos e, igualmente, de soluções pacíficas para os problemas internacionais.

Tabela 12 - Intervenção de Exército ou grupo armado em um governo eleito democraticamente em país da América Latina. O Brasil deve:

	%	% válidos
Condenar essas ações de forma pública sem romper relações	33,7	37,3
Esperar a reação internacional e logo atuar	29,7	32,9
Romper relações diplomáticas com o novo governo	17,9	19,8
Não fazer nada	9,1	10,0
Não sei	9,5	-
Sem resposta	0,3	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “No caso de o exército ou um grupo armado de algum país latinoamericano derrubar o governo que se elegeu democraticamente. Você acredita que o Brasil deve:”

Por fim, ao examinar a Tabela 5, analisada anteriormente, observou-se que em questões internacionais como a paz mundial, 71,2% dos entrevistados acredita que a responsabilidade de atuação é da ONU. Uma interpretação possível para esse resultado é a de percepção dessa organização internacional como central para a preservação da paz e solução de conflitos no mundo e pode indicar, inclusive, uma visão positiva da instituição como representante dos valores pacíficos. Deste modo, tal visão pode estar relacionada com valores e atitudes dos brasileiros em direção a um significativo apreço pela paz como parte de sua cultura política.

Durante os governos Lula, as questões da paz e da solução pacífica de controvérsias foram frequentemente defendidas pela diplomacia em diferentes âmbitos e momentos da conjuntura internacional. Dentre eles, pode-se citar os conflitos entre Israel e Palestina, no Iraque em 2003, no Líbano em 2006, a crise interna na Venezuela em meados de 2003, entre outros. Um exemplo claro da posição do Brasil em defesa da paz, deu-se através de um discurso do Chanceler Amorim sobre a questão do conflito no Iraque. Segundo ele,

[...] O Brasil se posiciona claramente em favor de uma solução pacífica para essa questão. [...] Ao receber eu próprio o cargo de Ministro das Relações Exteriores, declarei que o Brasil vê o assunto da seguinte maneira: que não se pode, de forma alguma, abandonar a via pacífica e do diálogo, sob pena de perpetuar-se o sofrimento das populações envolvidas e de se desencadearem forças incontrolláveis com enorme potencial desestabilizador. [...] Penso que a guerra não nos interessa sob nenhum aspecto. Não nos interessa sob os aspectos político, econômico, comercial, humanitário, nem nos interessa sob o aspecto da nossa adesão ao multilateralismo. (BRASIL, 2007, p.187)

O reconhecimento internacional da posição histórica do país em relação à paz pode ser verificado pela eleição do Brasil com votação recorde para fazer parte da Comissão de Construção da Paz da ONU. A diplomacia brasileira, por sua vez, sempre manifestou a visão do país de reconhecimento da ONU como a legítima representante dos assuntos de paz e maior responsável pela sua defesa no mundo. Conforme Amorim (BRASIL, 2007, p. 197), a ONU é, assim, a encarregada de “[...] zelar pelos temas da paz”. O presidente Lula, em discurso, também reafirmou essa posição:

Nossa política externa está firmemente orientada pela busca da paz, da solução negociada dos conflitos internacionais e pela defesa intransigente dos nossos interesses nacionais. A paz não é só um objetivo moral. É, também, um imperativo de racionalidade. Por isso, defendemos que as controvérsias sejam solucionadas por vias pacíficas e sob a égide das Nações Unidas. (BRASIL, 2007, p. 18).

Por fim, é possível afirmar, a partir da análise dos resultados das variáveis acima que a relação entre a cultura política do brasileiro e a orientações gerais de pacifismo da política externa dos governos Lula é de congruência. Isso se justifica tanto pelas atitudes de que as divergências sejam resolvidas de forma negociada e sem o rompimento de relações diplomáticas quanto pela preferência de que a guerra não se configure como uma opção, mesmo quando se tratem de causas consideradas justas, além da relativamente baixa predisposição para a guerra. Ademais, a preferência pela população de que os temas da paz mundial sejam decididos pela ONU contribui para a conclusão de congruência, uma vez que sempre foi a posição adotada pelos governos e conseqüentemente pela diplomacia. Deste modo, é possível afirmar que uma política externa de pacifismo é congruente com os valores da população de apreço pela paz.

4.5 REPÚDIO AO TERRORISMO E RACISMO

Embora sejam temáticas diferentes, o terrorismo e o racismo são considerados desumanos e, portanto, devem ser repudiados em todas as suas formas. Enquanto o terrorismo, na posição brasileira, é visto como atos bárbaros e desumanos contra pessoas inocentes e indefesas, o racismo, por sua vez, se insere na posição do Brasil de ser contra todas as formas de discriminação social, política, econômica e cultural com base em preconceito racial e xenofobia.

Durante os governos Lula, essas posições foram fortemente mantidas em nível internacional. Por exemplo, o Brasil esteve à frente na elaboração de uma Convenção sobre o

Racismo em nível regional e foi sede da Conferência Regional das Américas sobre o Racismo em 2006 (BRASIL, 2010a). Além disso, conforme observado no capítulo anterior, o Itamaraty ampliou o programa de ações afirmativas, com bolsas para afrodescendentes, para, nas palavras de Amorim (BRASIL, 2007, p. 292), “[...] ver-se como instituição que reflita o que realmente somos, que reflita qual é o Brasil que nós representamos”. Já o terrorismo, por sua vez, foi veementemente condenado pelo Brasil em todas as esferas de discussão, com o país se mostrando disposto a cooperar para o seu combate em nível internacional. Conforme afirmado pelo Chanceler Amorim,

O Brasil rejeita de maneira veemente esses atos abomináveis, que atentam contra a própria noção de humanidade. Continuaremos a prestar nosso apoio a uma maior cooperação internacional para o combate ao terrorismo e para a eliminação de suas causas profundas. Esses esforços devem respeitar o direito internacional e os direitos humanos. (BRASIL, 2007, p. 309)

Sobre o terrorismo, para verificar as percepções da população em relação a este tema, foi analisada a opinião das pessoas acerca do impacto do terrorismo internacional nos interesses brasileiros em longo prazo. Conforme pode ser observado na Tabela 13, a seguir, 88,6% dos entrevistados acredita que o terrorismo internacional é uma ameaça que pode afetar os interesses do Brasil nos próximos 10 anos. Nesta mesma variável, somente 11,5% afirma que ele não pode ser considerado uma ameaça ou não é uma ameaça importante.

Tabela 13 - Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – terrorismo internacional

	%	% válidos
Ameaça grave	64,4	66,8
Ameaça importante mas não muito grave	21,0	21,8
Ameaça pouco importante	7,8	8,1
Não é uma ameaça	3,3	3,4
Não sei	3,5	-
Sem resposta	0,1	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Vou ler uma lista de assuntos que podem ou não afetar a os interesses mais importantes do Brasil nos próximos dez anos: o terrorismo internacional”

Ao mesmo tempo que os entrevistados consideram que o terrorismo internacional é uma ameaça importante aos interesses do Brasil, 91,3% entende que o combate a essa ameaça é um objetivo importante ou muito importante na política externa do país. Somente 3,4% dos

entrevistados afirmou que o terrorismo internacional não é uma ameaça aos interesses brasileiros. Deste modo, identifica-se uma significativa associação entre esse fenômeno ser percebido como uma ameaça aos interesses do país pela população e que, portanto, o seu combate necessita ser elencado como um objetivo importante da política externa brasileira.

O que chama a atenção nesses dados é que o terrorismo não é uma ameaça vivenciada pelos brasileiros, o que pode indicar uma compreensão de um tema que é basicamente de outros países, ou seja, no âmbito das relações internacionais.

Tabela 14 - Objetivos da política exterior – combater o terrorismo internacional

	%	% válidos
Muito importante	47,5	49,8
Importante	39,6	41,5
Pouco importante	5,9	6,2
Nada importante	2,4	2,5
Não sei	4,5	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Combater o terrorismo internacional”

Em relação ao racismo, por sua vez, as variáveis utilizadas tratam de grupos de pessoas que os entrevistados afirmam que não gostariam de ter como vizinhos, podendo ser indicativos do nível de preconceito nessas populações em relação a determinados grupos. Nas tabelas 15 e 16, abaixo, é possível verificar que, no caso de pessoas de “raça diferente”, somente 4,4% dos entrevistados declarou que não gostariam de tê-las como vizinhos e, a respeito de pessoas negras, também uma pequena parcela, 4,8%, elencou esse grupo como não desejável. Essa variável pode indicar, assim, atitudes e valores da população de aceitação das diferentes raças ou etnias e, igualmente, de repúdio ao racismo.

Tabela 15: Não gostaria de ter como vizinhos – pessoas de raça diferente

	%
Não mencionado	95,6
Mencionado	4,4
Total	100,0
	(1500)

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Nesta lista, há vários grupos de pessoas. O Sr(a) poderia, por favor, mencionar quais o(a) Sr(a) não gostaria de ter como vizinhos? Pessoas de outras raças”.

Tabela 16 - Não gostaria de ter como vizinhos – pessoas negras

	%	% válidos
Não mencionado	94,2	95,2
Mencionado	4,7	4,8
Sem resposta	0,9	-
Não sei	0,1	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Nesta lista, há vários grupos de pessoas. O Sr(a) poderia, por favor, mencionar quais o(a) Sr(a) não gostaria de ter como vizinhos? Pessoas negras”.

A partir da análise dos dados das variáveis, acima, é possível concluir que há uma relação de congruência entre os valores e atitudes da população brasileira e a orientação geral de repúdio ao terrorismo e ao racismo da política externa dos governos Lula. Isso pode ser afirmado ao observar-se que a população parece apresentar atitudes de que o combate ao terrorismo seja considerado um tema relevante na política externa, tendo em vista que a população percebe esse tema como uma ameaça aos interesses do país. Importante salientar que tais respostas não indicam que os respondentes não são racistas, mas que não se manifestam como tal; fazendo um paralelo com a política externa brasileira, a consistente e atuante defesa de posturas contra o racismo no nível internacional não implica inexistência de racismo em nível nacional. Deste modo, esses dados podem indicar, portanto, valores da população de maior aceitação a outras raças e etnias. Assim, observa-se que há uma conexão entre valores da população de repúdio a esses temas e as ações dos governos Lula, em termos de política externa, nessa dimensão.

4.6 SOLIDARIEDADE

A dimensão de solidariedade diz respeito a elementos que fazem parte tanto de uma perspectiva de continuidade, como as linhas mestras de concessão de asilo político e a de cooperação para o progresso da humanidade, quanto de uma mais recente, representada pela diretriz de humanidade, solidariedade e não-indiferença na política externa dos governos Lula. Nesse sentido, durante esse período, a solidariedade foi um elemento relevante para ajudar a construir a postura internacional do Brasil, manifesta em ações como: a liderança brasileira na Missão de Paz no Haiti, sob a égide da ONU, sendo a primeira vez que o Brasil assume o comando de uma Força de Paz; as políticas de ajuda aos países subdesenvolvidos no âmbito do Fórum IBAS, sendo um deles o Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza; e do próprio tema do combate da miséria e da fome, que, sendo uma bandeira relevante dos governos Lula em âmbito interno, foi amplamente defendido internacionalmente pelo Brasil em ações de diplomacia presidencial, inclusive, com a tentativa de criar um Programa Fome Zero Mundial. Em discurso, o Chanceler afirmou, sobre a solidariedade do Brasil:

[...] A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O Governo do Presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como de 'não-indiferença'. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo. (BRASIL, 2007, p.20)

Igualmente, o presidente Lula também reforçou essa posição ao falar sobre o Fundo IBAS, citado anteriormente:

[...] O Fundo IBAS para Combate à Fome e à Pobreza é um motivo de orgulho. Traduz, de forma concreta, uma nova proposta de solidariedade internacional. Somos países em desenvolvimento que unem suas forças para ajudar os mais pobres. Provamos que não é preciso ser rico para ser solidário (BRASIL, 2007, p.152)

A fim de verificar a percepção das pessoas sobre a importância da solidariedade em âmbito internacional, serão analisados os resultados das variáveis, abaixo, que tratam da relevância da ajuda a outros países como um elemento da política externa. Nas tabelas 17 e 18, os dados permitem identificar que, aproximadamente, 88% dos entrevistados respondeu acreditar que é importante ou muito importante ter como objetivo da política externa brasileira a ajuda à democratização de outros países, enquanto apenas 2,6% afirmou ser nada importante. Ajudar a melhoria do nível de vida dos países menos desenvolvidos, por sua vez, é considerado importante ou muito importante como objetivo da política externa para 89,9%

dos entrevistados. Aqueles que entendem que esse não é um objetivo importante ou pouco importante somam 10%. Essas variáveis, ao serem analisadas em conjunto com a da Tabela 3, que trata explicitamente de ajuda a países em desenvolvimento, acima, indicam atitudes de cooperação para auxiliar países em situações mais adversas que o Brasil e, ao mesmo tempo, valores de solidariedade.

Tabela 17 - Objetivos da política exterior – ajudar a levar a democracia em outros países

	%	% válidos
Importante	46,1	48,8
Muito importante	37,1	39,2
Pouco importante	8,9	9,4
Nada importante	2,5	2,6
Não sei	5,5	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Ajudar a levar a democracia em outros países”

Tabela 18 - Objetivos da política exterior – ajudar a melhorar o nível de vida dos países menos desenvolvidos

	%	% válidos
Importante	44,6	45,7
Muito importante	43,1	44,2
Pouco importante	8,5	8,7
Nada importante	1,3	1,3
Não sei	2,5	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Ajudar a melhorar o nível de vida dos países menos desenvolvidos”

A análise dos dados da Tabela 19 reforça esta percepção, ao identificar que, quando questionadas sobre descrições de pessoas que se preocupam em ajudar outras pessoas, quase a totalidade dos entrevistados – 96,3% – disse se considerar parecida em alguma medida com quem se preocupa em ajudar as pessoas próximas, enquanto apenas 3,7% considerou-se diferente. A visão manifestada pelos entrevistados pode representar um indicativo relevante sobre valores de solidariedade na população e de atitudes de ajuda ao próximo, diante de um

apreço, à primeira vista, enraizado nesses indivíduos sobre a relevância dessas ações e, ao mesmo tempo, de ser altruísta, caridoso ou generoso.

Tabela 19 - Descrição de pessoas – preocupação em ajudar as pessoas próximas

	%	% válidos
Parecida comigo	51,0	51,1
Muito parecida comigo	31,2	31,3
Parecida comigo em algumas coisas	13,9	13,9
Diferente de mim em algumas coisas	1,9	1,9
Diferente de mim	1,5	1,5
Muito diferente de mim	0,3	0,3
Sem resposta	0,3	-
	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Agora irei descrever algumas pessoas. Usando este cartão indique se a descrição é muito parecida, se é parecida, se é parecida com o(a) Sr(a) em algumas coisas, se é diferente em algumas coisas, diferente ou se é muito diferente do(a) Sr(a): para essa pessoa, o importante é poder ajudar as pessoas que estão próximas e se preocupar com o bem-estar delas”

Por fim, é possível concluir, a partir da análise conjunta dos dados das variáveis, que há uma relação de congruência entre os valores e atitudes da população e a orientação geral da política externa dos governos Lula de solidariedade. Essa afirmação é corroborada pela presença de atitudes na população de considerar a ajuda a outros países como algo relevante para a política externa brasileira, seja no apoio à democracia, seja para melhorar o nível de vida dos menos desenvolvidos. Ademais, existe uma forte percepção de solidariedade na população, através de características pessoais de ajuda ao próximo como algo importante. Essas atitudes podem estar relacionadas, portanto, com valores de solidariedade na cultura política dos brasileiros, os quais foram relativamente presentes nas ações de política externa do governo Lula e, inclusive, de forma ativa no combate à fome e à miséria, e cooperando com a ONU para auxiliar o processo de paz no Haiti. Trata-se, portanto, de uma relação de congruência entre a cultura política e a política externa.

4.7 INTEGRAÇÃO REGIONAL

Como uma dimensão específica, baseada nas diretrizes e linhas mestras da política externa brasileira, a integração regional abrange desde a América Latina como elemento de maior continuidade, até as relações prioritárias com a América do Sul, como uma diretriz

mais particular dos governos Lula. Nesse aspecto, embora as variáveis tratem da América Latina, elas serão analisadas como manifestações acerca da integração regional.

As Tabelas 20 e 21, abaixo, dizem respeito a uma bateria de perguntas sobre a percepção das pessoas sobre a qualidade das relações do Brasil com a América Latina, primeiramente nos últimos 10 anos e, em seguida, perspectivas sobre o próximo decênio. Observando os dados, identifica-se que tanto a percepção atual quanto a futura são avaliadas de forma altamente positiva pelos entrevistados: 79,9% deles afirma que as relações do Brasil com a América Latina estão melhores nos últimos 10 anos e 81% que elas serão melhores na próxima década, e somente 7,2% e 5,6% expressou, respectivamente, que elas estão piores e continuarão assim pelos próximos dez anos. Tais variáveis, analisadas em conjunto, podem indicar percepções positivas sobre as relações com os países da região, inclusive sob uma perspectiva de médio prazo.

Tabela 20 - Nos últimos 10 anos, relações do Brasil com a América Latina estão:

	%	% válidos
Melhores	74,8	79,9
Igual (espontânea)	12,1	12,9
Piores	6,7	7,2
Não sei	6,1	-
Sem resposta	0,3	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Comparando com os últimos 10 anos, você acredita que as relações do seu país com o restante da América Latina estão melhores ou piores?”

Tabela 21 - Nos próximos 10 anos, as relações do Brasil com a América Latina serão:

	%	% válidos
Melhores	73,4	81,0
Igual (espontânea)	12,2	13,4
Piores	5,1	5,6
Não sei	8,8	-
Sem resposta	0,7	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “E, em 10 anos, você acredita que as relações do seu país com o restante da América Latina serão melhores ou piores?”

Outra perspectiva que pode auxiliar a compreensão do que a população pensa sobre a dimensão de integração regional é a comparação das preferências dos entrevistados acerca das relações do Brasil com as diferentes regiões do mundo. A Tabela 22 apresenta os dados das respostas dos entrevistados sobre qual a região do mundo que o Brasil deve prestar mais atenção. Aproximadamente um terço dos entrevistados que se posicionou (30%) afirmou que a América Latina merece a maior parte das atenções brasileiras, sendo a mais valorizada dentre as regiões. Esse lugar da América Latina, comparativamente às outras partes do mundo, na percepção dos entrevistados, pode auxiliar, assim, na verificação da importância dessa orientação da política externa para a população brasileira.

Tabela 22 - Qual região do mundo o Brasil deve prestar mais atenção?

	%	% válidos
América Latina	24,0	30,0
América do Norte	11,8	14,7
Europa	11,4	14,2
Oriente Médio	11,3	14,1
África	10,3	12,8
Ásia	9,8	12,2
Oceania	1,7	2,1
Não sei	19,6	-
Sem resposta	0,3	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, a qual região do mundo o Brasil deve prestar mais atenção?”

A forma como um cidadão entende o seu lugar no mundo é uma variável que pode ajudar a verificar o quão arraigado é o princípio da integração regional no pensamento da população e quão consonante é com os seus valores. Nesse sentido, na Tabela 23, abaixo, é possível observar que 65,2% dos entrevistados concordou com a afirmação de que se “vê como um cidadão da América Latina”, em contraponto aos 34,8% que declararam o contrário. Este resultado pode ser considerado um indicativo de que a população se vê como parte integrante da região e que as políticas de integração regional são coerentes com o que ela pensa.

Tabela 23 - Eu me vejo como um cidadão da América Latina

	%	% válidos
Concordo	46,5	47,4
Discordo	29,1	29,6
Concordo fortemente	17,4	17,8
Discordo fortemente	5,1	5,2
Não sei	1,4	-
Sem resposta	0,5	-
	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Em que medida o(a) Sr(a) concorda ou discorda de cada uma das afirmativas sobre a forma como o(a) Sr(a) se vê: Eu me vejo como membro da América Latina”

Por fim, além das manifestações dos entrevistados acerca da forma como concebem as relações do Brasil com a América Latina e de como se veem como latino-americanos, é pertinente analisar se eles percebem que essa orientação como um elemento relevante para a política externa do país. Observando a Tabela 24, a seguir, é possível identificar que aproximadamente 90% dos entrevistados (87,7%) afirmou que a promoção da integração regional é um objetivo importante ou muito importante da política externa brasileira, enquanto que apenas 12,2% discordou dessa afirmação. A análise dessa variável indica, assim, que não somente os entrevistados acreditam que as relações com a região são importantes, mas que também deve se ver refletida como um elemento significativo da política externa do Brasil.

Tabela 24 - Objetivos da política exterior – promover a integração regional

	%	% válidos
Muito importante	43,4	46,3
Importante	38,8	41,4
Pouco importante	10,2	10,8
Nada importante	1,4	1,4
Não sei	6,3	-
Sem resposta	0,1	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Promover a integração regional”

De fato, a integração regional foi a orientação geral de maior relevância na política externa dos governos Lula, se traduzindo em diversas iniciativas de aprofundamento das relações tanto com os países da América Latina quanto os da América do Sul que, em especial, receberam maior atenção do governo. Nesse sentido, dentre as iniciativas, pode-se destacar o fortalecimento do Mercosul e o da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, a Iirsa, como os braços econômicos e de infraestrutura da integração, a criação de novos mecanismos de cooperação como a Unasul, além das Cúpulas América do Sul-África (AFRAS) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), sendo fortemente lideradas e incentivadas pelo Brasil. Também para a América Latina em geral, a política externa dos governos Lula direcionou esforços para a integração, podendo-se citar o envolvimento na institucionalização da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos, a Celac, e na Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc), além da liderança do Brasil na Missão de Paz, no Haiti.

Deste modo, pode-se concluir que a relação entre a orientação geral de integração regional durante os governos Lula e as atitudes e os valores da população são fortemente congruentes. A análise dos dados indica atitudes arraigadas na população de preferência pelas relações com a América Latina: os brasileiros a consideram um elemento importante na política externa brasileira e possuem uma visão positiva sobre a evolução das relações do Brasil com a região nos últimos anos e também com vistas ao futuro. Ademais, a maioria da população se identifica como latino-americana, demonstrando um sentimento de pertencimento à região. Portanto, é possível afirmar que os valores da população de apreço da integração regional e preferências pelas relações com a região são congruentes com as ações da política externa dos governos Lula em fortalece-la.

4.8 POLÍTICA EXTERNA ATIVA E DE PROTAGONISMO ENGAJADO

A orientação geral de que o Brasil deve ter uma política externa ativa e de protagonismo engajado representou uma espécie de fio condutor para a formulação de matrizes dessa política em diferentes governos na história do país. O que muda ao longo do tempo é a forma e a tônica que cada gestão confere à busca por esse protagonismo e maior presença nos assuntos internacionais. Conforme afirmado por Lima (2005, p.82), a ideia de que cabe ao Brasil um espaço de protagonismo no cenário internacional “[...] em função das suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da ‘liderança natural’ entre os vizinhos” sempre esteve presente no imaginário das elites do país. Nos governos Lula, o

objetivo de fortalecer a inserção do Brasil no mundo com uma política externa “[...] ativa e ativa”, nas palavras de Amorim (BRASIL, 2010c, s/p), e adequada à altura de seu peso relativo no sistema é parte dessa orientação. Cabe então verificar se essa orientação também é congruente com o que a população pensa sobre o papel do Brasil no mundo.

Os dados da Tabela 25, abaixo, oferecem elementos para verificar a existência ou não de congruência. Quando perguntados sobre o que acreditam ser melhor para o futuro do Brasil, 74,7% dos entrevistados afirmou que esse deve ter uma participação ativa nos assuntos mundiais, enquanto que somente 19,3% respondeu que o país deve se manter afastado. Ou seja, essa variável indica de forma significativa que há uma percepção mais arraigada por parte da população de que o Brasil deve ser ativo e atuante nos assuntos internacionais.

Tabela 25: O que é melhor para o futuro do Brasil?

	%	% válidos
Participação ativa	68,9	74,7
Manter-se afastado dos assuntos mundiais	17,8	19,3
Nem um, nem outro (espontânea)	5,5	6,0
Não sei	7,7	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Na sua opinião, o que é melhor para o futuro do Brasil, ter participação ativa nos assuntos mundiais, ou se manter afastado dos assuntos mundiais?”

Além disso, outra forma de se verificar o que a população pensa sobre a forma como o Brasil deve atuar no cenário internacional é identificar qual a opinião sobre a importância do país no mundo. Nas Tabelas 26, 27 e 28, abaixo, indicam os resultados de uma bateria de questões para verificar o quão importante é o Brasil em nível internacional atualmente, em relação há 10 anos atrás e as perspectivas para a próxima década. Observando os dados, é possível identificar que, aproximadamente 90% dos entrevistados (87,9%) afirma que o Brasil é um país muito importante ou importante em nível internacional atualmente. Quando questionados se em relação há 10 anos atrás o país tem mais ou menos importância, 82,5% disse que o Brasil ganhou importância na última década, ou seja, é mais importante. Por fim, 80,5% acredita que, para os próximos dez anos, o país terá mais importância em nível internacional do que atualmente. Tais respostas indicam uma percepção por parte da população de que, em função da sua importância no cenário internacional, cabe ao Brasil um papel ativo no mundo.

Tabela 26 - Em nível internacional, quão importante é o Brasil?

	%	% válidos
Muito importante	48,7	51,9
Importante	33,8	36,0
Pouco importante	8,6	9,2
Não é importante	2,8	3,0
Não sei	6,1	-
Sem resposta	0,1	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Em nível internacional, quão importante é o Brasil: muito, importante, pouco ou nada?”

Tabela 27 - Em nível internacional, você acredita que o Brasil tem mais ou menos importância que 10 anos atrás?

	%	% válidos
Mais	79,2	82,5
Menos	9,3	9,6
Igual	7,6	7,9
Não sei	3,9	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Em nível internacional, você acredita que o Brasil tem mais ou menos importância que 10 anos atrás?”

Tabela 28 - Em nível internacional, você acredita que o Brasil terá mais ou menos importância nos próximos 10 anos?

	%	% válidos
Mais	75,1	80,5
Igual	13,0	13,9
Menos	5,2	5,6
Não sei	6,1	-
Sem resposta	0,7	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Em nível internacional, você acredita que o Brasil terá mais ou menos importância dentro de 10 anos?”

Analisando os dados das variáveis acima, é possível concluir que a orientação geral dos governos Lula de uma política externa ativa e de protagonismo engajado é congruente

com os valores e atitudes do brasileiro. A partir dos resultados, é possível observar que a população não somente possui preferências por uma política externa ativa e atuante nas questões internacionais, como também percebe o Brasil como um país importante no sistema internacional, inclusive, com expectativas positivas sobre a sua importância a médio prazo. Assim, pode-se afirmar que há uma maior valorização da população pelo protagonismo do Brasil e apreço por uma política externa ativa que é, portanto, congruente com as políticas adotadas pelos governos Lula nesta orientação geral.

4.9 RELAÇÕES EIXO SUL-SUL E PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Embora as relações com os eixos Sul-Sul e países em desenvolvimento não sejam um elemento novo no histórico da política externa brasileira, pode-se afirmar que essa orientação geral teve um enfoque relevante durante os governos Lula. Nesta gestão, o direcionamento à Cooperação Sul-Sul e com os países em desenvolvimento está relacionado à busca por maior protagonismo e melhores oportunidades para o país no sistema internacional. Nesse aspecto, além das relações bilaterais com países com os quais o Brasil não possuía laços históricos (como África do Sul, Índia, Rússia e, especialmente, a China) e com os vizinhos sul-americanos, os governos Lula buscaram realizar parcerias com diferentes países do sul global para fortalecer-se de forma conjunta em diferentes temas. Exemplos das coalizões criadas durante o período Lula foram o BRICS, o IBAS, o Basic (para o meio ambiente, que será explicado a seguir), a AFRAS e a ASPA, citadas anteriormente. Diante disso, a ação da diplomacia teve como finalidade “fortalecer os laços com o maior número possível de nações, blocos e regiões, independentemente da posição geográfica, porém com ênfase no hemisfério sul, por onde melhor desfilam os interesses brasileiros” (CERVO, BUENO, 2011, p.533).

Utilizando os resultados da Tabela 22, acima, pode-se verificar as manifestações dos entrevistados acerca da importância das relações do Brasil com o eixo Sul-Sul em comparação com as demais regiões do mundo. Foi utilizada a soma das frequências de respostas referentes às regiões da América Latina, Ásia, África e Oriente Médio como uma proxy da cooperação Sul-Sul. A partir dessa proxy, os resultados mostram que aproximadamente dois terços dos entrevistados (69,1%) considera que o Brasil deve prestar mais atenção ao eixo Sul-Sul, indicando, de forma significativa, um maior apreço da população pelo direcionamento das relações do Brasil na cooperação com os países em desenvolvimento e localizados no chamado sul global. Além disso, faz-se importante notar que cada uma dessas regiões apresentou frequências semelhantes ou superiores à Europa e à

América do Norte, com as quais, historicamente, foram prioritárias para a política externa brasileira.

A China é um país que se tornou importante para a política externa brasileira especialmente a partir dos governos Lula. Assim, a visão dos brasileiros sobre a importância da China no contexto internacional foi usada neste trabalho como um indicativo da concordância ou não com a priorização de relações com nações em desenvolvimento e com o eixo Sul-Sul. Deste modo, observando a Tabela 29, a seguir, é possível identificar que a maioria dos entrevistados, 59,5%, acredita que o crescimento da economia da China a ponto de se tornar tão grande quanto a dos Estados Unidos é positivo para o mundo em geral, o que corrobora a visão de respaldo a relações com países do eixo Sul-Sul. Esta percepção sobre o crescimento da China pode ser também um indicativo de valores da população contra a unipolaridade no sistema internacional.

Tabela 29 - Crescimento da economia da China tão grande quanto a dos Estados Unidos – Positivo ou negativo para o mundo

	%	% válidos
Positivo	52,1	58,5
Negativo	25,8	29,0
Tanto positivo, quanto negativo	11,2	12,5
Não sei	10,9	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Na sua opinião, se a economia da China crescer até ser tão grande como a dos Estados Unidos, você acredita que este feito seria positivo ou negativo para o mundo?”

Na Tabela 30, abaixo, os entrevistados foram questionados se o surgimento da China como uma potência mundial é um assunto que pode afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos. Observando os dados da Tabela, é possível identificar que aproximadamente dois terços dos entrevistados (62,3%) considerou que a ascensão da China é uma ameaça grave ou importante, enquanto que 37,7% afirmou que não se trata de uma ameaça ou que essa é pouco importante. Os resultados são um indicativo de que ainda não há um consenso sobre o papel da China do mundo e os seus efeitos sobre o Brasil, além de que uma visão mais positiva da população em relação a esse país não está totalmente enraizada na população. Ainda assim, como não se trata apenas de uma análise de qual dado obteve a

maioria dos resultados, o fato de 37,7% não considerar a China como uma ameaça ou que essa é pouco importante é relevante para se considerar como uma manifestação otimista por parte dos entrevistados.

Tabela 30 - Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – China como potência mundial

	%	% válidos
Ameaça grave	30,1	33,1
Ameaça importante, mas não muito grave	26,5	29,2
Ameaça pouco importante	20,0	22,0
Não é uma ameaça	14,2	15,7
Não sei	9,2	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Vou ler uma lista de assuntos que podem ou não afetar a os interesses mais importantes do Brasil nos próximos dez anos: O surgimento da China como potência mundial”

Por fim, a partir da análise dos resultados, acima, é possível afirmar que há uma relação de congruência entre os valores e atitudes da população brasileira e a orientação geral da política externa dos governos Lula de relações com o eixo Sul-Sul e com os países em desenvolvimento. Tal afirmação indica uma preferência por tais relações por parte da população, que devem ser consideradas pelo Brasil. Em relação ao crescimento da importância da China no cenário internacional, uma grande parte dos entrevistados afirmou não ser uma ameaça ao Brasil, embora seja ainda percebida como uma ameaça pela maioria. Além disso, o seu crescimento econômico em paridade ao dos Estados Unidos da América, visto de forma positiva pela população, parece indicar uma percepção otimista sobre a China de forma geral. Soma-se a isso o fato de que, atualmente, a China é o maior parceiro comercial do Brasil, ultrapassando os Estados Unidos, parceiro histórico brasileiro. Deve-se salientar que a sua ascensão no sistema internacional ainda não teve tempo suficiente para criar raízes mais profundas entre os brasileiros como algo inteiramente positivo. Apesar disso, a Cooperação Sul-Sul e a relação com os países em desenvolvimento, orientação geral do governo Lula, parece ser relativamente congruente com os valores e atitudes da população de maior apreço pela relação do Brasil essas regiões.

4.10 RELAÇÕES EIXO NORTE-SUL

A orientação geral da política externa brasileira de relações com o eixo Norte-Sul e especialmente com os Estados Unidos e a Europa, apesar de não constituir uma linha mestra da política externa brasileira, apresenta uma significativa continuidade desde a Independência do Brasil, no caso europeu, e mais especificamente após a gestão de Rio Branco, no caso estadunidense. Durante os governos Lula, a postura da diplomacia foi de afirmar que o enfoque nas relações com o eixo Sul-Sul de cooperação não ocorreria em detrimento das com o eixo Norte-Sul. Ainda assim, na interação bilateral com Estados Unidos, a postura do Brasil foi de buscar um diálogo estratégico de respeito mútuo e benefícios comuns, através de uma “[...] parceria madura”, nas palavras de Amorim (BRASIL, 2003b, não paginado). Tal postura se traduziu, portanto, em um contexto dual nas relações bilaterais no qual, apesar de uma maior estabilidade em temas econômicos e políticos em geral, a competição e as divergências foram presentes em temas mais sensíveis para o Brasil como, por exemplo, os contenciosos no âmbito da OMC, a situação na Venezuela e a crise em Honduras.

A Tabela 22, analisada anteriormente, pode auxiliar a compreender, através da manifestação dos entrevistados, a importância comparativa que eles atribuem a tal eixo, em relação aos demais, para os interesses do Brasil. Nesse aspecto, ao somar-se os resultados das frequências para a América do Norte e Europa, verifica-se que 28,9% dos entrevistados afirma que o Brasil deve prestar mais atenção para as relações com o eixo Norte-Sul. Assim, estes dados parecem indicar uma percepção da relevância desse eixo de relações para o Brasil. É importante ressaltar que essa porcentagem de respostas é menor que a da América do Sul (30%) e também, conforme analisado anteriormente, que resultados obtidos pelo eixo Sul-Sul (69,1%).

A forma como os entrevistados manifestam seus sentimentos em relação aos países que compõem o Eixo Norte-Sul pode ser um indicativo dos valores e atitudes que a população possui acerca da relevância desse eixo. Nesse caso, foram escolhidas as variáveis que tratam das percepções dos entrevistados sobre os Estados Unidos como o caso mais destacado; os resultados estão nas Tabelas 31 e 32 abaixo. Conforme pode ser observado, 45,2% dos entrevistados afirmou possuir sentimentos de confiança em relação aos Estados Unidos e 50,9%, de admiração. Ao mesmo tempo, 38,1% manifestou sentir desconfiança e 21,1%, desprezo como sentimentos pelo país. A maioria dos entrevistados tem uma visão positiva sobre o país, o que pode indicar que a orientação geral em torno desse eixo possui relação com o que a população pensa. No entanto, deve-se considerar que as percepções negativas

também apresentaram uma grande porcentagem de respostas entre os entrevistados, sinalizando que há restrições sobre a interação com esse país ou com o eixo.

Tabela 31 - Das seguintes palavras, qual delas descreve melhor seus sentimentos em relação aos Estados Unidos?

	%	% válidos
Confiança	40,8	45,2
Desconfiança	34,4	38,1
Indiferença	15,0	16,6
Não sei	9,3	-
Sem resposta	0,6	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: Das seguintes palavras, qual descreve melhor seus sentimentos em relação aos Estados Unidos?"

Tabela 32 - Das seguintes palavras, qual delas descreve melhor seus sentimentos em relação aos Estados Unidos?

	%	% válidos
Admiração	44,7	50,9
Indiferença	24,5	27,9
Desprezo	18,6	21,1
Não sei	11,4	-
Sem resposta	0,9	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: Das seguintes palavras, qual descreve melhor seus sentimentos em relação aos Estados Unidos?"

Assim, é possível concluir a partir da análise dos dados que a relação entre os valores e atitudes da população e a orientação geral da política externa dos governos Lula sobre o eixo Norte-Sul é de congruência. Isso se justifica pelo fato de que, apesar de serem consideradas importantes, as atitudes da população indicam uma preferência pela América do Sul e pelo eixo Sul-Sul, o que demonstra, portanto, uma conexão com o que foi desenvolvido na política externa do período. Por outro lado, a percepção da população sobre os Estados Unidos também possui relação com as diretrizes do governo Lula de apreço pela parceria com esse país e a considera relevante para os interesses nacionais, embora não seja consensual. Esta dualidade também existe nas ações da política externa brasileira, que manifesta posições mais ou menos favoráveis à política estadunidense dependendo do assunto em tela. Por fim,

os valores e atitudes dos brasileiros, ao considerarem as relações com os países do eixo Norte como relevante para o Brasil, mas não como o mais importante, são congruentes com a orientação geral nos governos Lula.

4.11 GOVERNANÇA GLOBAL MAIS JUSTA E DEMOCRÁTICA

Ainda que não se configure como uma linha mestra da política externa brasileira, é possível afirmar que o Brasil sempre demonstrou apreço pelo multilateralismo, expresso principalmente desde a época da Liga das Nações. A postura do país em relação à governança global e a atuação em instituições multilaterais alteraram-se diversas vezes de acordo com a conjuntura internacional e os interesses do Brasil; no entanto, de modo geral, sempre foi uma posição de demanda por regras mais justas e pela democratização das organizações a fim de se tornar mais representativa dos países em desenvolvimento.

No caso dos governos Lula, o apelo pela reforma e democratização das organizações internacionais adotou um tom de maior engajamento, por uma percepção de que essas estão cada vez mais obsoletas e menos representativas da configuração do mundo atual. O Brasil demandou reformas que representassem o peso dos países em desenvolvimento e que tornassem instituições como a ONU, a OMC ou o FMI mais justas e democráticas em as suas configurações, normas e procedimentos. Nesse sentido, o Brasil engajou-se em diversas coalizões, como o G4 para a reforma do Conselho de Segurança da ONU ou o G-20 para as negociações no âmbito da OMC, além das propostas de reforma da governança global em foros como o Brics e o IBAS. Essa posição do Brasil foi fortemente reiterada em diversas discussões em nível internacional pelo Presidente Lula e por outros representantes do governo. Em discurso, Lula afirmou essa postura do país na LXI Assembleia Geral da ONU, em 2006:

Não podemos lidar com problemas novos usando estruturas anacrônicas. Cedo ou tarde, senhora Presidente, deveremos todos abrir caminho à democratização das instâncias decisórias internacionais, como disse o Secretário-Geral. Nós andamos pelo mundo ensinando a democracia aos outros, chegou a hora de aplicá-la a nós mesmos e mostrar que existe representação efetiva nos fóruns políticos das Nações Unidas (BRASIL, 2007, p. 197).

A fim de verificar se a orientação geral de democratização da governança global possui relação com a cultura política dos brasileiros, foram analisadas algumas variáveis sobre a democracia e a sua importância. Os entrevistados foram questionados sobre a sua opinião em relação ao sistema democrático como modo de governar. A imensa maioria

(90,4%) afirmou que ter um sistema democrático como modo de governar é ótimo ou bom, o que indica uma percepção claramente positiva da população em torno da democracia.

Tabela 33 - Opinião sobre modo de governar – ter um sistema democrático

	%	% válidos
Bom	58,2	60,4
Ótimo	28,9	30,0
Ruim	6,9	7,2
Péssimo	2,3	2,4
Não sei	2,4	-
Sem resposta	1,2	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Vou descrever alguns tipos de sistemas políticos e gostaria de saber o que o(a) Sr(a) pensa sobre cada um deles como modo de governar o País. Para cada um, diga se é ótimo, bom, ruim ou péssimo? Ter um sistema político democrático”

Outra forma de verificar a relação desta orientação geral com a opinião pública é analisar o que as pessoas pensam sobre a importância de viver em um país governado de maneira democrática. Em uma escala de 0 a 10, onde 0 significa que a democracia não é importante, e 10 que é absolutamente importante, a média das respostas dos entrevistados foi 8,24, sendo que 73,2% dos entrevistados conferiu notas 8, 9 ou 10 à importância e apenas 3,9% deles atribuiu notas 1, 2 ou 3. Tal variável é um indicativo relevante do apreço da população brasileira em relação à democracia e da sua percepção como algo positivo para o país.

Tabela 34 - Importância da democracia

	%	% válidos
Absolutamente importante	40,0	41,2
8	16,8	17,3
9	14,3	14,7
7	8,3	8,6
5	7,9	8,1
6	4,8	4,9
Não é importante	2,3	2,4
4	1,2	1,2
3	0,9	0,9
2	0,6	0,6
Sem resposta	0,3	-
Não sei	2,7	-
	100,0	100,0
	(1500)	
Média	8,24	
Desvio padrão	2,14	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Em que medida é importante para o(a) Sr(a) viver em um país que é governado de maneira democrática?”

A fim de verificarmos as percepções das pessoas sobre as instituições multilaterais e a governança global, será analisado especificamente o caso da ONU por ser a organização mais relevante no cenário internacional e, conforme observado anteriormente, também por seu apreço no Brasil. Nesse aspecto, a Tabela 35, abaixo, trata do fortalecimento da ONU como um objetivo da política exterior do Brasil. Analisando os dados, 85,8% dos entrevistados acredita que é importante ou muito importante fortalecer a ONU como parte dos objetivos da política externa brasileira. Ademais, os dados das Tabelas 2, 3, 5, 7 e 8, vistas anteriormente, reforçam a análise, tendo em vista que a ONU foi percebida pelos entrevistados como a organização responsável pela solução de conflitos armados na América Latina (51,8%), pela decisão nos temas de paz mundial (71,2%), ajuda aos países em desenvolvimento (54,7%) e refugiados (49,9%), além de que suas decisões devem ser respeitadas mesmo que contra os interesses brasileiros (55,7%). Assim, as manifestações dos entrevistados indicam uma percepção por parte da população da relevância de fortalecer as instituições multilaterais, o que é congruente com a orientação geral.

Tabela 35 - Objetivos da política exterior – fortalecer a ONU

	%	% válidos
Importante	44,7	48,6
Muito importante	34,2	37,2
Pouco importante	9,7	10,5
Nada importante	3,4	3,6
Não sei	8,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Fortalecer a Organização das Nações Unidas (ONU)”

Deste modo, é possível concluir, a partir da análise dos dados das variáveis, acima, que a relação entre os valores e atitudes da população e a orientação geral de reforma da governança global durante os governos Lula é fortemente congruente. Isso se explica não somente pelas preferências dos brasileiros e o seu apreço pela democracia como algo importante para o país, mas também pela valorização da ONU como uma organização internacional que precisa ser fortalecida – e como elemento relevante na política externa do Brasil em promover esse fortalecimento. Assim, a busca pela política externa dos governos Lula por uma reforma da governança global com vistas a torná-la mais justa e, principalmente, democrática é congruente com os valores dos brasileiros de respeito e apreço pela democracia.

4.12 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável são um tema relevante para a política externa brasileira e um dos elementos que ajuda a moldar o perfil externo do Brasil no mundo. Ainda que não seja uma linha mestra da política externa brasileira, pode-se afirmar que se trata de uma diretriz que possui uma relativa continuidade na história do Brasil, considerado um dos países mais relevantes nas discussões sobre o meio ambiente. Seja pela sua abundância em riquezas e recursos naturais, como a Floresta Amazônica e a Amazônia Azul, seja pelo papel propositivo do Brasil nesse assunto em nível internacional, o país é frequentemente demandado e consultado em relação ao assunto. Um bom exemplo é o fato de o país ter sido a sede e principal organizador da maior parte das Conferências e Cúpulas mundiais sobre o meio ambiente, como a Rio 92, a Rio +10 e a Rio +20. Durante os governos Lula, o meio ambiente permaneceu como um tema relevante, com

diversas iniciativas. Por exemplo, a formação do Basic junto com a China, África do Sul, Índia para discussão e adoção de posições conjuntas de temas de meio ambiente nas negociações multilaterais ou a cooperação do MRE com a sociedade civil com vistas a definir a posição do Brasil em reuniões como a MOP3 e a COP8 sobre diversidade biológica e biossegurança. De acordo com o afirmado pelo Itamaraty,

O Brasil tem participado ativamente das negociações e da implementação das convenções internacionais e programas referentes ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, o Itamaraty tem atuado em estreita coordenação com o Ministério do Meio Ambiente e outras Pastas interessadas. Nessa coordenação, o Itamaraty também tem dialogado com entidades representativas da sociedade civil. A ação diplomática tem contribuído para estabelecer acordos e tratados internacionais e bilaterais, avançando a ampla agenda ambiental que engloba biodiversidade, desenvolvimento sustentável, energias renováveis, mudança do clima, florestas, segurança química e resíduos tóxicos, desertificação, proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos, entre outros temas. (BRASIL, 2007, p. 259).

A fim de verificar as percepções o tema, foram analisadas variáveis sobre o lugar do meio ambiente na política externa, a sua importância para os interesses do Brasil e se a preocupação dos entrevistados com o meio ambiente. Ao observar a Tabela 36, abaixo, pode-se verificar que, quando perguntados sobre os assuntos que podem afetar os interesses do Brasil na próxima década, 93,7% dos entrevistados disse acreditar que o aquecimento global é uma ameaça grave ou importante. Este resultado é um forte indicativo da preocupação dos brasileiros com os temas de meio ambiente como um fator que pode afetar os interesses nacionais no médio prazo, expressa na questão do aquecimento global.

Tabela 36 - Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – o aquecimento global da

	Terra	
	%	% válidos
Ameaça grave	73,9	77,4
Ameaça importante mas não muito grave	15,6	16,3
Ameaça pouco importante	4,5	4,7
Não é uma ameaça	1,5	1,6
Não sei	4,4	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Vou ler uma lista de assuntos que podem ou não afetar a os interesses mais importantes do Brasil nos próximos dez anos: O aquecimento global da Terra”.

A Tabela 37, a seguir, mostra o resultado da percepção dos entrevistados sobre quais temas são relevantes ou não como objetivos da política exterior do Brasil. Em relação à proteção do meio ambiente, 96% dos entrevistados, quase a totalidade, afirmou ser um objetivo importante ou muito importante para a política externa brasileira. A Tabela 6, analisada anteriormente, também auxilia na verificação dessa relação: 54,4% dos entrevistados acredita que, nos assuntos de meio ambiente, o papel de decisão cabe aos governos nacionais. Deste modo, parece haver um entendimento por parte da população de que o meio ambiente é relevante para o país e também para a sua política externa, cabendo ao governo decidir sobre essas questões.

Tabela 37: Objetivos da política exterior – proteger o meio ambiente

	%	% válidos
Muito importante	67,3	68,5
Importante	27,0	27,5
Pouco importante	3,5	3,5
Nada importante	0,5	0,5
Não sei	1,7	-
Sem resposta	0,1	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Proteger o meio ambiente”

A análise dos dados da Tabela 38, abaixo, pode reforçar o entendimento da percepção da população sobre as questões de meio ambiente a partir da forma como elas se autodescrevem. Quase a totalidade dos entrevistados (91,6%) declarou ser parecida com quem se preocupa com o meio ambiente. Este resultado indica que o meio ambiente é considerado importante para os brasileiros e que precisa ser priorizado pelos governos, indicando congruência entre a cultura política e a política externa.

Tabela 38 - Descrição de pessoas – preocupação com o meio ambiente

	%	% válidos
Parecida comigo	52,0	52,0
Muito parecida comigo	26,4	26,4
Parecida comigo em algumas coisas	13,2	13,2
Diferente de mim em algumas coisas	4,4	4,4
Diferente de mim	3,4	3,4
Muito diferente de mim	0,5	0,5
Sem resposta	0,1	-
Total	100,0	100,0
	(1500)	

Fonte: WVSA (2006, Onda 5).

Questão: “Agora irei descrever algumas pessoas. Usando este cartão indique se a descrição é muito parecida, se é parecida, se é parecida com o(a) Sr(a) em algumas coisas, se é diferente em algumas coisas, diferente ou se é muito diferente do(a) Sr(a): Se preocupar com o meio ambiente e com a natureza é importante para essa pessoa”

Por fim, pode-se concluir, a partir da análise dos dados, que a relação entre as atitudes e os valores da população e a orientação geral dos governos Lula sobre o desenvolvimento sustentável e a proteção ao meio ambiente é fortemente congruente. Nesse sentido, não somente os altos índices de congruência das variáveis auxiliam a verificar essa percepção, mas também a própria conexão do Itamaraty com a sociedade civil nesse assunto contribui para afirmar essa relação. Assim, a população brasileira parece ter tanto atitudes que consideram o papel importante do governo na condução desses assuntos, como também identifica o meio ambiente como um tema relevante para a política externa do país. Além disso, essa preocupação parece fazer parte dos valores da população, o que possui uma forte correspondência com a postura da diplomacia brasileira na condução da política externa também durante o período Lula.

4.13 DESARMAMENTO E NÃO PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

A questão do desarmamento e da não-proliferação nuclear é assunto de polêmica e divergências entre distintos governos no Brasil. Durante a ditadura civil-militar instaurada em 1964, os governos eram contra a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) por entenderem que poderia ferir a soberania e os interesses nacionais do Brasil. A partir da redemocratização, em 1988, entretanto, inúmeras ações começaram a ser realizadas, com forte pressão interna e mesmo externa, para promover gradualmente o impedimento do uso da energia nuclear para fins bélicos no Brasil, ainda que o TNP não tivesse sido então assinado. Porém, a partir de 1990, com o surgimento da perspectiva de que o país poderia se inserir no Primeiro Mundo através da aceitação das normas internacionais e participação nas organizações, o país decidiu aderir ao TNP e comprometer-se com o desarmamento durante o governo FHC em 1998. Deste modo, a questão da não proliferação de armas nucleares continuou a ser defendida, também nos governos Lula, como uma prática a ser adotada por todos os países e principalmente como um elemento necessário para promover a paz e a segurança em nível internacional. Nesse aspecto, o Itamaraty, em nota à imprensa, reafirmou a posição do Brasil

O Brasil tem defendido a tese de irreversibilidade dos compromissos internacionais de desarmamento e não-proliferação. O Brasil é parte do TNP, bem como de vários outros tratados de desarmamento e não proliferação, nas áreas nuclear, química e biológica, os quais respeita escrupulosamente. O Brasil defende o uso da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos, conforme preceito inscrito na Constituição de 1988, que determina que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional”. O Brasil apoia vigorosamente a eliminação total de armas nucleares, de acordo com o estabelecido no Artigo 6 do TNP, e o cumprimento do compromisso inequívoco assumido pelos países nucleares na última Conferência de Revisão do TNP. (BRASIL, 2007, p.304)

Como forma de verificar o que a população pensa sobre as questões referentes às armas nucleares, serão analisadas variáveis que medem a percepção das pessoas sobre as armas como uma ameaça ao país e a importância desse tema na política externa brasileira. Observando a Tabela 39, abaixo, pode-se observar que uma imensa maioria dos entrevistados, 92,7%, acredita que as armas nucleares são uma ameaça grave ou importante que podem afetar os interesses brasileiros nos próximos dez anos. Diante disso, esse resultado pode ser um indicativo de que a percepção das armas nucleares como uma ameaça aos interesses do Brasil apresenta aderência com o que a população pensa.

Tabela 39 - Assuntos que podem afetar os interesses do Brasil nos próximos dez anos – as armas nucleares

	%	% válidos
Ameaça grave	72,2	74,0
Ameaça importante mas não muito grave	18,3	18,7
Ameaça pouco importante	5,8	5,9
Não é uma ameaça	1,4	1,4
Não sei	2,3	-
Sem resposta	0,1	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Vou ler uma lista de assuntos que podem ou não afetar a os interesses mais importantes do Brasil nos próximos dez anos: As armas nucleares”

Já em relação à prevenção da proliferação das armas nucleares como um objetivo da política externa brasileira, conforme pode ser observado na Tabela 40 a seguir, 90,5% dos entrevistados afirmou considerar a agenda política importante ou muito importante. Assim, há uma clara percepção por parte da população que, além de ser uma ameaça, a defesa da sua prevenção e não-proliferação deve constar como um elemento importante da política externa do Brasil.

Tabela 40 - Objetivos da política exterior – prevenir a proliferação das armas nucleares

	%	% válidos
Muito importante	52,7	54,5
Importante	34,8	36,0
Pouco importante	6,2	6,4
Nada importante	3,1	3,2
Não sei	3,1	-
Sem resposta	0,2	-
Total	100,0	100,0
	(2000)	

Fonte: USP (2010).

Questão: “Me diga, quão importante deve ser cada um dos seguintes objetivos da política exterior do país: Prevenir a proliferação de armas nucleares”

Assim, é possível concluir que a orientação geral da política externa desenvolvida nos governos Lula de desarmamento e não proliferação nuclear é congruente com os valores e atitudes dos brasileiros. Isso se justifica não somente pela percepção da população de que as armas nucleares representam uma ameaça de médio prazo para os interesses do Brasil, mas

também de preferência de que a prevenção à sua proliferação seja um tema relevante para a política externa brasileira. Assim, há uma conexão entre a percepção da ameaça e a importância da ação do governo em cooperar para prevenir sua expansão. Essas atitudes e percepções são, portanto, congruentes com as ações de política externa de não-proliferação de armas nucleares como uma ameaça à paz e de usos pacíficos de energia nuclear efetivada governos Lula.

Ao observarmos o conjunto das análises sobre cada uma das dimensões, é possível concluir que há uma evidente relação de congruência entre os valores e atitudes dos brasileiros e as orientações gerais da política externa dos governos Lula. Verificar a existência de uma relação entre o que pensa a população e a política externa encontra respaldo em uma vasta literatura em nível internacional, como foi visto no capítulo 2. A evidente congruência encontrada entre a opinião pública brasileira e as orientações da política externa do Brasil é ainda mais relevante porque vai contra o senso comum de como esse assunto é tratado, não somente pela academia, mas também pela própria diplomacia brasileira como visto anteriormente.

5 CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo principal identificar e analisar as orientações gerais da política externa dos governos Lula com vistas a verificar a existência de uma relação de congruência com os valores e as atitudes da população brasileira. Para tanto, foi inicialmente realizada uma revisão crítica da literatura especializada sobre cultura política, política externa, políticas públicas e congruência. Os conceitos e assuntos revisados foram então tratados com vistas a permitir a sua devida operacionalização dentro dos objetivos e limites da dissertação. Em seguida, foram realizadas as análises de dados empíricos – documentos, pronunciamentos e resultados de pesquisas tipo *survey* – com vistas a identificar e interpretar as orientações gerais da política externa dos governos Lula e verificar a sua congruência com a opinião pública brasileira, ou seja, para atingir os objetivos propostos e verificar a pertinência das hipóteses formuladas. A dissertação foi dividida em cinco partes, contando com a introdução e esta conclusão. Cada parte concorreu para que os objetivos fossem atingidos.

O capítulo 2 tratou da relação entre a opinião pública, uma das expressões da cultura política, e a política externa, ressaltando o debate entre as correntes que foram denominadas ceticismo e revisionismo. Estas diferentes visões sobre a relação entre política externa e opinião pública são um elemento que polariza fortemente as duas teorias *mainstream* das Relações Internacionais, o realismo e o liberalismo. Nessas discussões clássicas, o papel da opinião pública frente às decisões governamentais é visto a partir de duas perspectivas antagônicas.

Para o realismo, a opinião pública é considerada um fator de instabilidade para as decisões de política externa, em função de ser carregada de paixões, instabilidades e volatilidades; desta forma, o papel da opinião pública é entendida como nefasto, negativo e irracional para a formulação e decisão dessa política. Segundo esta corrente, o caráter errático da opinião pública representa uma barreira para a consecução de uma política externa que represente os interesses nacionais de longo prazo. Para o liberalismo, pelo contrário, a opinião pública é considerada importante para a formulação e decisão da política externa a fim de garantir que essa seja mais representativa, sólida e eficaz. Assim, a opinião pública pode atuar como uma fonte de constrangimento, moderação e limitação do papel do Estado por decisões mais responsivas, pois esse possui uma responsabilidade para com os seus cidadãos. É importante salientar que ambas as vertentes entendem que a opinião pública pode influenciar os rumos da política externa, embora diverjam sobre a oportunidade ou não de ser

considerada. Desta forma, já no debate sobre a literatura especializada fica claro que existe relação entre cultura política e política externa, restando verificar se, no caso brasileiro, existe congruência.

No âmbito da Cultura Política, os estudos sistemáticos sobre a relação entre o que pensa a população e a política externa estão presentes desde a década de 1940, e também divide-se entre dois corpos teóricos: o consenso Almond-Lippmann e o corpo chamado revisionista pós-Guerra do Vietnã. No caso do primeiro, os dois autores que emprestam o seu nome ao consenso – Gabriel Almond e Walter Lippmann – apresentam uma visão cética sobre o papel da opinião pública nas políticas públicas, o que os aproxima da visão da corrente realista. A opinião pública, na sua compreensão, é caracterizada por diferentes “humores” frequentemente voláteis e que carecem de estrutura intelectual e conhecimento sobre os assuntos importantes nas políticas públicas. Deste modo, a opinião pública não seria apta, informada ou interessada para atuar nas questões de política externa, haja vista a distância do objeto do cotidiano nas pessoas e complexidade dos assuntos internacionais. Mais uma vez, não se trata de uma característica inerente à natureza da política externa, mas uma opção dos defensores da visão realista.

O corpo revisionista, por sua vez, a partir da evolução dos métodos de pesquisa mais rigorosos e extensos e de evidências empíricas que não poderiam ser desconsideradas, como os efeitos da opinião pública nos rumos da política estadunidense durante a Guerra do Vietnã, desafia fortemente a visão cética em cada uma das suas afirmações. Diversos autores como Caspary, Page, Shapiro, Hurwitz, Peffley, dentre outros, demonstraram que, ao contrário do que postulavam os realistas e os cétricos, a opinião pública é relativamente estável ao longo do tempo em suas percepções sobre a política externa e as mudanças ocorrem de forma coerente e previsível com o ambiente no qual estão inseridas. Na visão dos chamados revisionistas, a opinião pública possui também um pensamento consideravelmente estruturado, tendo em vista que as suas atitudes são produzidas a partir de um sistema de crenças e valores fortemente arraigado na sociedade, possibilitando que as pessoas possam opinar sobre políticas, países ou mesmo questões com as quais não possuam familiaridade, como as de política externa. Por fim, esses autores afirmam que a opinião pública é sensível e consegue organizar suas percepções de forma coerente, bem como distinguir políticas com as informações que são disponibilizadas. Assim, mesmo que as pessoas não tenham conhecimento específico sobre determinado tema, elas fazem associações com temas similares ou mesmo distintos, podendo assim construir as suas conclusões; afinal, não é outro

o caminho da construção de conhecimento, seja científico ou especializado, seja sensível ou de opinião.

Diante da perspectiva de que a opinião pública consegue ter atitudes estruturadas e organizadas a partir de um sistema de valores, é possível verificar a relação do que as pessoas pensam com as orientações gerais de uma dada política pública. Nesse sentido, buscou-se analisar se existe relação entre o que pensa a população e as orientações mais gerais da política externa dos governos Lula e se tal relação é congruente ou não. Deste modo, foi utilizado como referencial a teoria da congruência de Eckstein, que ocorreria quando os padrões sociais encontrados na população são semelhantes aos padrões encontrados no governo e em suas instituições. Necessário salientar que não se trata de um espelhamento entre os distintos padrões, como se pudessem ser idênticos, mas como padrões de semelhança graduadas.

Após a discussão a partir das teorias de Relações Internacionais e de Cultura Política, buscou-se verificar como se dá a relação entre a opinião pública e a política externa no Brasil, entendida como uma política pública, como visto no capítulo 3. A caracterização da política externa como política pública é relevante para a forma de análise deste trabalho, em função da necessidade de se pensá-la como resultado da interação de diferentes atores que possuem seus próprios interesses. Faz-se importante ressaltar, primeiramente, que os estudos sobre essa relação, no Brasil, podem ser considerados como incipientes, dado o baixo volume de produção acadêmica nesse sentido. Ainda assim, os poucos autores que se debruçaram sobre essa questão, como Manzur, Rodrigues e Figueira, identificaram que a conexão entre a opinião pública e a formulação e decisão em política externa existe e sempre existiu e foi positiva e ativa em diversos momentos ao longo da história brasileira.

Entretanto, o debate sobre a relação entre o que pensa a população e a política externa no Brasil tem que considerar as características do Ministério das Relações Exteriores. O MRE, mesmo antes de possuir a atual denominação, se constituiu por um corpo de profissionais altamente treinado e competente, que soube, ao longo do tempo, se fazer valer das características da política externa e de momentos de pouco debate político no Brasil para se ensimesmar. Este padrão institucional, conhecido tecnicamente como insulamento burocrático, reduz o papel propositivo dos interesses e demandas da população, característica da própria ação política, como uma forma de proteção da burocracia e do núcleo do Estado a interferências. Se talvez o insulamento burocrático tenha aspectos positivos em relação à profissionalização do seu corpo técnico, no longo prazo pode levar a déficits democráticos ou de participação social.

Deste modo, a discussão sobre a relação entre a opinião pública e a política externa no Brasil passa, invariavelmente, pela análise da evolução do processo de insulamento burocrático do Itamaraty que, conforme observado no Capítulo 3, está ligado à própria formação do Estado brasileiro ao longo do tempo. Nesse sentido, iniciando-se com o processo de reforma para um modelo racional-burocrático, a partir da década de 1930, tem surgimento, conjuntamente, o processo de encapsulamento do MRE que culminou, inclusive, na criação do Instituto Rio Branco como uma forma de monopólio de seleção e formação de diplomatas. Com a ditadura civil-militar, em 1964, tem-se, assim, um aprofundamento sem precedentes do insulamento burocrático do Itamaraty sendo, ao mesmo tempo, um período em que a opinião pública tem os seus espaços e sua capacidade de expressão tolhidas, prevalecendo a opinião oficial e a censura prévia.

A defesa do insulamento burocrático no MRE encontra respaldo em amplos setores da Academia brasileira, seja pelo entendimento que a política externa não deve ser tema de debate público em função dos argumentos tratados no capítulo 2 e 3, seja por certa naturalização do modo como a política externa vem sendo construída e executada no Brasil. No entanto, a prática do corpo técnico do MRE e a compreensão de setores da Academia não impedem que a sociedade, em suas múltiplas manifestações, opine e influencie os rumos da política externa.

As transformações políticas e econômicas ocorridas no Brasil especialmente a partir do período conhecido como redemocratização iniciado em 1988, que seguiu o final da ditadura civil-militar instaurada em 1964, influenciaram também a política externa. Como foi verificado no capítulo 3, a abertura política do país e a liberação da demanda reprimida por participação implicaram o aumento da influência de outros atores na vida política. Dentre os assuntos antes de debate restrito que puderam ser novamente discutidos, está a política externa. Essa maior pressão dos atores, ainda que não tenha retomado o papel da opinião pública nos moldes do período anterior à ditadura de 1964, exigiu uma atualização do Itamaraty em resposta aos novos tempos. Assim, de acordo com Figueira, principalmente a partir dos governos FHC e Lula, tem-se uma maior horizontalização da política externa e um processo de desencapsulamento, ainda incipiente, que começam a tomar forma em diferentes níveis: intragovernamental (relação com outros Ministérios e agências no âmbito do próprio Executivo), intergovernamental (com os entes subnacionais) e com a sociedade civil.

Especificamente no caso da sociedade civil, observou-se uma maior abertura e esforços do Itamaraty em não somente consultar a opinião pública, mas também em buscar meios de informá-la sobre as ações da diplomacia. Pode-se afirmar que, durante os governos

Lula, tais ações alcançaram um patamar ainda mais elevado, principalmente no que tange às ações de diplomacia pública – seja pela maior divulgação nos meios de comunicação, seja pelo reforço no papel da Funag. Além da diplomacia pública, a cooperação com a sociedade civil buscou, nas mais diversas pautas de discussão, identificar os posicionamentos mais adequados ao Brasil – em temas como meio ambiente e direitos humanos – nas discussões internacionais. Não é de menor importância a atuação dos presidentes no período pós-ditadura no sentido de aumentar a porosidade do Estado também em assuntos de política externa. O presidente FHC foi Chanceler antes de sua primeira eleição e, durante o seu governo, a política externa foi tema importante na sua agenda, inaugurando no Brasil o uso do expediente de diplomacia presidencial. O presidente Lula, por sua vez, foi ainda mais atuante na política externa, além de ser, por visão política e estilo pessoal, um defensor de participação dos mais diversos setores da sociedade em assuntos considerados exclusivos de governo ou de Estado.

Tais fatores, denotam, assim, uma maior abertura do Itamaraty para a sociedade e a percepção de algum desencapsulamento, ainda que modesto, da instituição, tendo em vista que boa parte de sua estrutura organizacional permanece centralizada e autônoma na formulação e decisão da política externa do país. Pode-se concluir que a democratização do país e da sociedade, que vem ocorrendo desde o final da ditadura civil-militar de 1964, e o processo de desencapsulamento do MRE, mesmo que parcial, contribuem e corroboram com a crescente importância da opinião pública nos rumos da política externa, mesmo dentro dos limites dados e necessários de qualquer política pública.

A partir disso, ainda no capítulo 3, buscou-se examinar e delimitar as orientações gerais da política externa dos governos Lula, através de suas diretrizes e linhas mestras, como forma de verificar a adesão da população a essas orientações. Deste modo, examinando as linhas mestras, presentes na Constituição Federal de 1988, e as diretrizes específicas do período, através da análise de discursos e pronunciamentos do período, identificou-se que as orientações gerais da política externa dessa gestão foram: soberania e autonomia; igualdade entre os Estados; direitos humanos; pacifismo; repúdio ao terrorismo e racismo; solidariedade; integração regional; política externa ativa e de protagonismo engajado; relações eixo Sul-Sul e países em desenvolvimento; relações eixo Norte-Sul; governança global mais justa e democrática; desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente; ferramenta para o desenvolvimento nacional; política externa universalista; e, desarmamento e não proliferação nuclear.

Por fim, buscou-se identificar e descrever as atitudes e os valores da população sobre a política externa brasileira, a partir de análise de dados de pesquisas tipo *survey*, neste caso, a pesquisa *World Values Survey* e a Pesquisa “O Brasil, as Américas e o Mundo”, cujo trabalho de campo foi realizado durante o período que trata a dissertação, a fim de verificar se existe uma relação de congruência da opinião pública com as orientações gerais da política externa dos governos Lula. Deste modo, analisou-se, de forma descritiva, diferentes variáveis relacionadas com cada orientação geral, em conjunto, a fim de verificar se as atitudes e os valores da população eram congruentes ou incongruentes com a mesma. Como salientado na Introdução, as variáveis utilizadas na análise não foram construídas com o objetivo de testar as hipóteses da presente dissertação; assim, algumas vezes não tratam das orientações gerais da política externa brasileira nos termos em que foram descritas no capítulo 3. Desta forma, as variáveis utilizadas algumas vezes foram aproximações teóricas (*proxys*) para a observação da realidade e que permitissem a construção de conclusões; além disso, duas das orientações gerais - ferramenta para o desenvolvimento nacional e política externa universalista - não possuíam variáveis nos *surveys* que permitissem a verificação de relação.

No caso da orientação geral de soberania e autonomia, pode-se afirmar que há uma relação de congruência com a opinião pública, tendo em vista a presença de valores e atitudes na população por preferência de proteção das fronteiras, além de autonomia e autodeterminação em temas sensíveis no nível doméstico, como o meio ambiente e os direitos humanos. A orientação da política externa dos governos Lula de igualdade entre os Estados também é congruente com os valores e atitudes dos brasileiros, ao observar preferências da população por acatar as decisões de organizações internacionais, como a ONU, ainda que sejam contra os interesses do país. Além disso, o apreço pela ONU e a atitude de considerar o seu papel como central nas decisões de alguns temas como paz mundial e refugiados, podendo atuar acima dos governos nacionais, também é um indicativo dessa congruência.

Da mesma forma, a orientação geral da política externa de proteção aos direitos humanos possui uma relação de congruência com o que pensa a população, diante de uma percepção coerente dessa com a realidade – de que esse assunto não é respeitado no país. Ao mesmo tempo, a divisão entre governo e ONU nas preferências da população sobre quem é responsável pelo papel de decisão em temas de política externa também é congruente com as ações da diplomacia brasileira. No caso da dimensão de pacifismo, é possível concluir que também há uma relação de congruência entre as atitudes e os valores da população e essa orientação geral dos governos Lula: como visto acima, os indicativos são as preferências dos brasileiros de que as controvérsias sejam realizadas de forma negociada, que a guerra não se

configure como uma opção, mesmo quando há uma causa justa e, por fim, de uma relativa inaptidão para a guerra.

A orientação geral de repúdio ao terrorismo e ao racismo na política externa é também congruente com os valores e atitudes da população, não somente por considerar o combate ao terrorismo como um objetivo importante à política externa e uma ameaça aos interesses brasileiros, mas também por indicativos de que, na questão do racismo, há uma tolerância em relação à convivência com outras raças e etnias. Em se tratando da dimensão de solidariedade, pode-se concluir que essa orientação geral dos governos Lula é, da mesma forma, congruente com o que a população pensa, tendo em vista a presença de atitudes em valorizar a ajuda a outros países como elemento importante da política externa brasileira e também de considerar importante a solidariedade como uma característica pessoal.

No caso da dimensão de integração regional, é possível concluir que se trata de uma relação fortemente congruente. A presença de atitudes positivas na população sobre as relações com a América Latina como um elemento importante da política externa brasileira e, igualmente, por haver indícios de um sentimento de pertencimento à região que são indicativos de congruência com as ações da diplomacia dos governos Lula no período. Quanto à orientação geral de política externa ativa e de protagonismo engajado, mais uma vez verificou-se uma relação congruente com o que pensam os brasileiros, tanto pela percepção da população de que o Brasil é um país importante em nível internacional, mas também por preferências de uma postura ativa e atuante nas questões externas.

Sobre a dimensão de relações com o eixo Sul-Sul e os países em desenvolvimento, pode-se afirmar que a relação dessa orientação com os valores e atitudes da população é congruente, tanto pelas preferências da população de que as regiões que compõem o eixo Sul-Sul recebam atenção por parte do Brasil, como percepções otimistas da ascensão política e econômica da China, ainda que aqui as opiniões sejam divididas. No caso das relações com o eixo Norte-Sul, por sua vez, é possível concluir que a relação entre essa orientação geral e os valores e atitudes da população são congruentes. Durante os governos Lula, as relações com o eixo Norte-Sul foram consideradas importantes, mas não prioritárias; já a opinião da população, verificada na análise realizada, indica que os brasileiros concordam com a forma de condução dessa agenda. Além disso, as percepções sobre os Estados Unidos, como visto, reforçam a congruência com as ações do governo.

A dimensão de governança global mais justa e democrática é de forte congruência com o que pensa a população brasileira, não somente pelo apreço e percepção sobre a importância da democracia, mas também pela valorização da ONU como uma organização

internacional que precisa ser fortalecida. É possível afirmar que a orientação geral de desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente é congruente com os valores e atitudes dos brasileiros. Os dados analisados indicam que a população entende que a proteção meio ambiente é um objetivo relevante para a política externa e que os problemas ambientais são uma ameaça aos interesses do país, bem como a identificação com atitudes de preocupação com os temas ambientais, indicam a congruência. Por fim, também no caso da orientação geral de desarmamento e não proliferação nuclear da política externa dos governos Lula, pode-se concluir que é uma relação congruente com valores e atitudes da população, tanto por essa considerar as armas nucleares como uma ameaça aos interesses brasileiros, quanto pela preferência de que a prevenção à sua proliferação seja um objetivo importante da política externa do país.

Assim, a análise conjunta de todas as dimensões permite concluir que há uma relação de congruência entre os valores e as atitudes da população e as orientações gerais da política externa dos governos Lula. Assim, **a hipótese central dessa dissertação** – as orientações gerais da política externa desenvolvida durante os governos Lula possuem congruência com as atitudes e os valores da população brasileira, ou seja, com sua cultura política - **foi confirmada pelo conjunto das análises teóricas e empíricas realizadas ao longo da dissertação.**

Da mesma forma, as hipóteses secundárias, construídas como a geral na fase de elaboração do projeto de dissertação, também foram confirmadas, como se pode ver a seguir. A hipótese “as orientações gerais da política externa brasileira de não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica de conflitos possuem congruência com valores e atitudes de pacifismo da população” foi confirmada, pois, a partir da análise realizada, foi possível verificar que a população possui preferências por soluções negociadas e diplomáticas, que a guerra não se configure como uma opção viável, além de uma menor propensão à guerra. Pode-se afirmar que essas atitudes e valores são congruentes, portanto, com a orientação geral de pacifismo da política externa dos governos Lula, fortemente defendida nas ações internacionais do Brasil;

A segunda hipótese secundária, "as orientações gerais da política externa de independência nacional, autodeterminação dos povos e soberania possuem congruência com valores e atitudes da população de autonomia e soberania", também foi confirmada, pois, de acordo com o que foi visto anteriormente, a população apresenta preferências pela proteção das fronteiras do país e pela atuação do governo em temas relevantes para os interesses brasileiros, que denotam uma congruência com as ações de política externa durante o período;

A hipótese de que "a orientação geral da política externa de valorização da integração regional possui congruência com valores e atitudes da população de sentimento de pertencimento à América do Sul" também foi confirmada, tendo em vista uma percepção por uma grande parte da população de que as relações com a América Latina são positivas para o Brasil e que a integração regional deve ser um objetivo importante da política externa, além da presença de um sentimento de pertencimento relacionado à região. Esta percepção é, assim, congruente com a orientação geral da política externa dos governos Lula de integração regional, fortemente valorizada durante essa gestão;

A quarta e última hipótese de que "a orientação geral da política externa de democratização das instâncias multilaterais internacionais possui congruência com valores e atitudes da população de valorização e apreço à democracia" foi confirmada, pois, conforme visto anteriormente, a população brasileira possui um apreço pela democracia e a considera importante para o país e também percebe o fortalecimento da ONU, um caso emblemático dentre as organizações internacionais, como um elemento importante a ser desenvolvido na política externa brasileira. Estas questões são, portanto, congruentes com a orientação geral da política externa dos governos Lula de buscar a democratização da governança global, promovendo, dentre outras coisas, o fortalecimento da ONU.

Ao longo do processo de pesquisa e desenvolvimento da dissertação foi possível identificar o surgimento de outros elementos empíricos que concorrem para reforçar a hipótese central e que não foram considerados no projeto. A análise destes novos dados empíricos ampliou, assim, a explicação proposta nas hipóteses secundárias. Além das dimensões de pacifismo, autonomia e soberania, integração regional e democratização da governança global, outras nove dimensões foram identificadas: igualdade entre os Estados, direitos humanos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, solidariedade, política externa ativa e de protagonismo engajado, relações eixo Sul-Sul e países em desenvolvimento, relações eixo Norte-Sul, governança global mais justa e democrática, desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente, desarmamento e não proliferação nuclear, ferramenta para o desenvolvimento nacional e política externa universalista. Faz-se importante ressaltar que as duas últimas dimensões (ferramenta para o desenvolvimento nacional e política externa universalista) não puderam ser analisadas pela ausência de variáveis disponíveis nas pesquisas *survey* utilizadas.

Alguns valores e atitudes da população observados nesta dissertação aparentemente são mais arraigados e profundos do que outros. A questão do Direito, muito advogada por Ricupero (2017) e inserida em uma dimensão de igualdade entre os Estados, parece estar mais

enraizada nos valores dos brasileiros do que os de soberania e autonomia, por exemplo, quando se percebe uma clara divisão da população, ou até mesmo sobre acatar decisões de instituições multilaterais em detrimento das do governo nacional. Merece destaque a visão dos brasileiros sobre a ONU, entendida como a representante da paz e a organização mais importante no âmbito internacional. A integração com os países da região também é fortemente valorizada pela população como algo positivo para o Brasil e que merece grande destaque entre as demais regiões, inclusive aquelas mais tradicionalmente ligadas à nossa política externa, como Europa e os Estados Unidos da América. Os temas de meio ambiente, não proliferação nuclear e terrorismo também parecem estar fortemente enraizados na população como temas que afetam os interesses do Brasil e que, portanto, devem ser agendas importantes de política externa. Todos esses elementos fazem parte da formulação de valores históricos na população brasileira que acompanharam a própria formação do país e de sua política externa e, ao mesmo tempo, ajudaram a moldar e a construir o que se conhece e se entende do Brasil no exterior.

Faz-se importante ressaltar que Eckstein tratou da relação de congruência como padrões de semelhanças graduadas, ou seja, não se trata de algo idêntico ou perfeito. Acima de tudo, a congruência não implica uma relação de causalidade, mas uma associação entre dimensões e entre variáveis. Assim, não se trata de explicar a política externa como reflexo do que pensa a população, o que poderia indicar uma política populista e talvez eleitoreira, e tampouco que as opiniões da população teriam sido constituídas unicamente por ação de persuasão, o que implicaria uma atividade ativa de propaganda do Itamaraty. Eventualmente populismo e propaganda tenham concorrido para que determinadas políticas ou ideias fossem construídas, mas não seria o suficiente para explicar o enraizamento de valores na população daqueles presentes na política externa. O que a análise desta dissertação permitiu elucidar é que a política externa e a população compartilham os mesmos valores, que foram se constituindo ao longo do tempo, não havendo, assim, uma direção de causalidade.

Entretanto, conforme observado anteriormente, essa não é a percepção corrente na academia e também na diplomacia. Muitos estudiosos de diferentes visões teóricas desconsideram o papel da opinião pública na formulação ou na execução da política externa. Alguns, inclusive, defendem que, dadas as particularidades da política externa, por sua complexidade e desconhecimento da tecnicidade envolvida pela população, ela deveria ser tratada unicamente por um corpo especializado. No entanto, se pensarmos o conjunto das políticas públicas de um país, verificaremos que tais características se aplicam, se não a todas, à sua grande maioria. Pensemos, como exemplos emblemáticos, a política de defesa ou de

saúde: em relação à primeira, cuja complexidade técnica implica necessariamente a sua execução por um corpo de especialistas, verificamos que no Brasil e em diversos outros países o cargo de ministro de defesa, a quem cabe a decisão da política, é exercido por um civil; na segunda, a saúde, que envolve categorias altamente corporativas e também com especificidade técnica que escapa do leigo, a decisão dos rumos gerais da política é feita em grande parte em conferências públicas com ampla participação popular, e isto em nada diminui a qualidade técnica dos serviços oferecidos à população. Em suma, a política externa ser insulada é uma decisão, não uma necessidade dada a natureza do seu objeto ou uma contingência em função da sua complexidade.

Com efeito, as paixões podem dificultar o exercício pleno de uma política, sejam paixões encontradas na opinião pública, como visto na literatura citada, mas também paixões por parte de profissionais especializados. O ex-ministro Rubens Ricupero, quando afirma que a construção do que se entende de Brasil e dos brasileiros deve-se, em grande medida, ao trabalho do Barão do Rio Branco e do próprio MRE ao longo da história do país, fala explicitamente que a sua visão é parcial e apaixonada dada a sua formação e prática profissional. A realidade, no entanto, é mais rica que parcialidades. Uma análise mais distanciada das paixões, sejam elas construídas pela opinião pública ou por *esprit de corps*, como visto anteriormente, certamente nos dará uma aproximação melhor com a realidade; foi o que se pretendeu fazer nesta dissertação.

Pode-se afirmar que as contribuições teóricas e metodológicas do corpo revisionista sobre o papel da opinião na formulação e decisão em política externa, nos últimos 40 anos, desafiaram fortemente o que tem sido afirmado pela visão cética e o *mainstream* da área de relações internacionais no Brasil. Entretanto, notou-se ao longo da dissertação a necessidade de serem realizadas mais pesquisas a respeito. Uma grande lacuna encontrada na literatura internacional é em relação a pesquisas comparativas sobre a relação entre a opinião pública e política externa. Também há uma carência de mais análises sobre a relação das atitudes das populações com um sistema mais abrangente de crenças, como foi observado no caso estadunidense por Hurwitz e Peffley (1987). Esses autores já deram um primeiro passo, embora modesto, em verificar de forma comparada a existência dessa estrutura de pensamento em outro país (nesse caso, a Costa Rica); é necessário, porém, ampliar as pesquisas para outros casos no mundo e particularmente para o Brasil.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa realizada durante a dissertação indicou a necessidade de novos estudos com o uso de outras técnicas qualitativas e quantitativas. Por exemplo, técnicas qualitativas, tais como grupos focais ou entrevistas em profundidade,

poderiam ser utilizadas para conhecer com maior detalhamento a compreensão de determinados grupos sociais (por exemplo, empresários, intelectuais, militares, diplomatas e outros servidores públicos e governantes). Da mesma forma, os documentos e discursos oficiais poderiam ser melhor conhecidos com uso de determinadas técnicas quantitativas de análise de texto, como análise de conteúdo. Em relação à análise quantitativa, novos estudos poderiam ser feitos com uso de técnicas multivariadas, especialmente multinível. Por fim, constatou-se praticamente inexistirem *surveys* que tratem de temas ligados a relações internacionais e estudos estratégicos no Brasil, o que é uma grande carência para o melhor entendimento do tema.

Olhando especificamente para o caso do Brasil, a partir da pesquisa realizada, é possível afirmar a importância de desmistificar o preconceito de se pensar que a opinião pública no país não é fruto de reflexão ou informações. O preconceito existe em todos os segmentos sociais, refletindo um desprezo centenário das elites em relação à população, e afeta também temas internacionais e a própria política externa em si. Conforme observado, a familiaridade ou conhecimento não são requisitos para que as pessoas formulem opiniões ou percepções sobre assuntos que não vivenciaram diretamente, pois essas são pautadas por valores e crenças formulados a partir de suas experiências pessoais, formação educacional, entre outros. Deste modo, conhecer o que pensa a opinião pública brasileira sobre as questões de política externa é um ativo para os governos, não somente para construir o perfil externo do Brasil, mas também para a formulação de políticas que sejam mais representativas das crenças da população e, assim, mais robustas.

Entretanto, isso somente será possível com a ampliação de pesquisas que se preocupem em conhecer a opinião pública no Brasil sobre política externa e com uma abertura maior dos pesquisadores da área para o tema. Mais do que isso, há a necessidade de questionar o mito do insulamento burocrático do Itamaraty, que tem ajudado a negligenciar o papel da opinião pública na política externa e nas discussões do campo de relações internacionais. Por fim, os resultados desta dissertação questionam, inclusive, o próprio processo de desinsulamento do MRE que, ainda que tenha ocorrido em certo grau como resposta às demandas reprimidas da sociedade e atores governamentais, aparentemente é uma renovação da sua centralidade e autonomia na condução da política externa, mas sob uma nova roupagem e com outros procedimentos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Pensamento diplomático brasileiro: introdução metodológica às ideias e ações de alguns de seus representantes. In: BRASIL. **Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, v.1, 2013. p. 15-38.
- ALMOND, Gabriel. **The American people and foreign policy**. New York: Praeger. 1950.
- AMORIM, Celso. ONU aos 60. **Revista de Política Externa**, Brasília, DF, v.14, n2, 2005.
- BENTHAM, Jeremy. **The Works of Jeremy Bentham**. Liberty Fund: The online library of liberty, 2010. E-book, v.9.
- BRASIL. **Legislação de Direito Internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação - ABC. **Classificação da Cooperação Sul-Sul por segmento**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/ClassificacaoSegmento>>. Acesso em: 7 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Anuário do Instituto Rio Branco**. Brasília, DF: Instituto Rio Branco, 2014. Disponível em: <<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/pdf/Anuarios/Anurio-2014.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017
- _____. **Balanco de Política Externa: (2003-2010)**. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2013.
- _____. **Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York: 23 set. 2010b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/10001-discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-23-de-setembro-de-2010>> Acesso em: 16 jan. 2017.
- _____. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, DF, 26 out, 2004a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7680-discurso-do-chanceler-celso-amorim-por-ocasio-da-reuniao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-consea>> Acesso em: 16 jan. 2017.
- _____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados**. San Miguel de Tucumán, 2008a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/01-07-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/view>> Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003.** Brasília, DF, jan. 2003a. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato>> Acesso em 16 jan. 2017.

_____. **Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.** Brasília, DF, jan. 2003b. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>> Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. **Palestra do Ministro Celso Amorim no “Ciclo de Palestras” na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República** Brasília, DF, 25 jan. 2010c. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/8061-palestra-do-ministro-celso-amorim-no-ciclo-de-palestras-na-secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica-sae-pr-brasil-25-02-2010>> Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. **Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Federação de Indústrias de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 4 maio 2004b. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7625-palestra-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-federacao-de-industrias-de-minas-gerais>> Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil,** Brasília, DF, n.94, 2004c. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externa-do-brasil>> Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil,** Brasília, DF, n.95, 2005. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externa-do-brasil>> Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil,** Brasília, DF, n.98, 2006. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externa-do-brasil>> Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil,** Brasília, DF, n.102, 2008b. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-externa-do-brasil>> Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Repertório de política externa: posições do Brasil.** Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Disponível em: < http://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio_de_Politica_Externa_Posicoes_do_Brasil.pdf> Acesso em: 21 ago. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Exposition of motives for the Administrative Constitutional Amendment**. Brasília, DF, 11 ago. 1995.

CARR, Edward Hallet. **The twenty years' crisis: 1919-1939**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

CASPARY, William. The “mood” theory: a study of public opinion and foreign policy. **American Political Science Review**, Washignton, n. 64, p.536-547, 1970.

CASTRO, Flávio Mendes de O. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CASTRO, Henrique Carlos de O. **Cultura política comparada: democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile**. Brasília, DF: Verbena, 2014.

CENTRO DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS DA ONU - UNIC RIO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso: 24 nov. 2017.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

_____. **História da política exterior do Brasil**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.28, n.1, 1985.

COCHRAN, C. E. et al. **American public policy: an introduction**. 9 ed. Belmont: Wadsworth Publishing, 2008.

CORNETET, João Marcelo C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.5, n.24, 2014.

CUTLER, Fred. Jeremt Bentham and the Public Opinion Tribunal. **The Public Opinion Quarterly**, Oakbrook Terrace, v.63, n.3, 1999.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

_____. **A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

ECKSTEIN, H. **Division and cohesion in democracy: a study of Norway**. Princeton: Princeton University Press, 1966.

FARIA, Carlos A. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p.311-355, 2012.

_____. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v.51, n.2, p.80-97, 2008.

FIGUEIRA, Ariane C. R. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, v.1, 2011.

FOYLE, Douglas. **Counting the Public In**: presidents, public opinion, and foreign policy. New York: Columbia University Press, 1999.

GRIFFITHS, Martin; ROACH, Steven; SOLOMON, Scott. **Fifty key thinkers in international relations**. 2 ed. London: Routledge, 1999.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOLSTI, Ole. **Public opinion and american foreign policy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HURWITZ, Jon; PEFFLEY, Mark. How are foreign policy attitudes structured? A hierarchical model. **American Political Science Review**, Washington, v.81, n.4, 1987.

JAKOBSEN, Kjeld. **Análise de Política Externa Brasileira**: continuidade, mudanças e rupturas no governo Lula. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

KENNAN, George. **American Diplomacy**: 1900-1950. Chicago: The University of Chicago Press, 2012. E-book.

LIMA, Maria Regina de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, n.2, 2000.

_____. Aspiração internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 82, p. 4-19, 2005.

LIPPMANN, Walter. **Public opinion**. New York: Free Press, 1997.

_____. **Essays in the Public Philosophy**. Boston: Little, Brown and company, 1955.

MANZUR, Tânia Maria P. G. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v.42, n.1, 1999.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Metodologia de trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 2007.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p.11-41, 2013.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: crafting the concept of local international management. **Brazilian Administration Review**, Curitiba, v.8, n.1, 2011.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: REMOND, R.(Org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 365-401

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília: CEPAL; IPEA, 2011.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. 6 ed. Beijing: Pequin University Press, 1985.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAGE, Benjamin; SHAPIRO, Robert. **The rational public: fifty years of trends in american's policy preferences**. Chicago: University of Chigago Press, 1992.

PAGE, Benjamin; BOUTON, Marshall. **The foreign policy disconnect: What americans want from our leaders but don't get**. Chigado: University of Chigado Press, 2006.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RODRIGUES, Pedro Luiz. **O Itamaraty e a opinião pública no Brasil**. Dissertação (XLII Curso de Altos Estudos) - Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2001.

RUA, Maria da Graça. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília, DF: CAPES; UAB, 2009.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 20-45

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP. Instituto de Relações Internacionais - IRI. Pesquisa "O Brasil, As Américas e o Mundo". In: CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS. **Las Américas y El mundo**. Ciudad de México, 2010. Disponível em: <<https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.21, n.62, 2006.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia de autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil. In: CERVO, Amado; SARAIVA, José Flávio. **O crescimento das Relações Internacionais do Brasil**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005. p. 17-31

_____. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

WALTZ, Kenneth. International Politics is not Foreign Policy. **Security Studies**, London, v.6, n.1, 1996.

WILSON, Woodrow. **Address to a Joint Session of Congress Requesting a Declaration of War to Germany**. Washington, 2 Apr. 1917. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=65366>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

WORLD VALUES ASSOCIATION (WVSA). Wave 5. In: _____. **World Values Survey**. Vienna, 2006. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. Wave 6. In: _____. **World Values Survey**. Vienna, 2014. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>>. Acesso em: 9 fev. 2017.