

A DIPLOMACIA CULTURAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

LEILA BIJOS¹
VERÔNICA ARRUDA²

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a diplomacia cultural empreendida pelo Governo brasileiro como instrumento de política externa para a promoção dos programas de inclusão social do Brasil no exterior. A análise ressalta que a política externa e a cultura fazem parte de um projeto de Estado que busca o desenvolvimento nacional através da promoção da diversidade cultural. Nesse sentido, o estudo da diplomacia cultural permite a compreensão de novas formas de inserção internacional, com a participação de instituições de ensino superior, centros de pesquisa, órgãos do Governo do Distrito Federal e organizações não governamentais.

Palavras-chave: Inclusão Cultural; Políticas Públicas e Sociais; Diplomacia Cultural.

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria e os efeitos do processo de globalização levaram o Brasil a se ajustar à nova realidade internacional, sair de seu isolacionismo, e buscar um papel de maior relevância no cenário externo. O desenvolvimento brasileiro das últimas duas décadas, aliado ao crescente envolvimento do Brasil nos grandes temas internacionais: direitos humanos, programas de erradicação da fome, Bolsa Escola, liderança da missão de paz da ONU no Haiti, participação como credor do FMI, produção e disseminação dos biocombustíveis, entre outros, são respaldados por uma política externa que visa a uma inserção cada vez maior no cenário internacional. Conseqüentemente, o número de parceiros internacionais aumenta exponencialmente a cada dia, o que mostra a necessidade de consolidar novas parcerias, bem como atrair outras.

Com essa inserção externa mais proativa, é imperativo que o país multiplique os mecanismos que possam contribuir para a consecução das metas traçadas por sua política externa, assim como seu compromisso com as Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas³. Deste modo, a diplomacia cultural emerge como uma das mais completas ferramentas capazes de consolidar a posição brasileira em

¹ Leila Bijos é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), professora adjunta do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, pesquisadora visitante da Universidade da Califórnia em San Diego, U.S.A, e da Universidade de Tsukuba, no Japão. Email: lbijos@ucb.br.

² Verônica Arruda é Bacharel em Relações Internacionais pelo UDF e Mestranda pela Universidade de Brasília, membro do núcleo de pesquisa *Laboratório de Política Internacional*, sob a coordenação da Profa. Dra. Leila Bijos.

³ As **Metas de Desenvolvimento do Milênio** (MDM) surgem da *Declaração do Milênio* das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000. Acabar com a extrema pobreza e a fome, promover a igualdade entre os sexos, erradicar doenças que matam milhões e fomentar novas bases para o desenvolvimento sustentável dos povos são algumas das oito metas da ONU apresentadas na *Declaração do Milênio*, e que se pretendem alcançar até 2015.

lugar destacado no cenário internacional, por permitir um intercâmbio entre os ganhos de cunho político, econômico e de cooperação.

A análise abrange o estudo das políticas de inserção internacional, especificamente através da cultura, dos dois últimos chefes do Governo brasileiro, Fernando Henrique Cardoso e Lula, que se destacam por serem os consolidadores da democracia no país. Ao se analisarem os anseios brasileiros em prol da erradicação da fome e da miséria, verifica-se a repercussão das políticas públicas e sociais implementadas no território brasileiro, aliadas ao ensino e à pesquisa; numa visão de futuro.

A gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva nos desperta a sensação de uma diplomacia que vem maximizar o prestígio extraído de importantes amizades internacionais consolidadas ao longo de uma brilhante carreira política e de dois mandatos presidenciais. O que se pode verificar, entre 2003 e 2010, é a consecução de objetivos nacionais, destacando-se a participação das burocracias especializadas na formulação de política externa específica, com resultados concretos na utilização de uma ferramenta e diretrizes específicas que se configuram como balizadoras de um novo marco na história da política externa brasileira, que tem sido difundida nos mais diversos países; num contexto diferenciado do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

2 CULTURA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os fluxos de relacionamentos entre as sociedades sempre existiram, em diversos campos de interação como o econômico, político e cultural, e, com o tempo, tornaram-se mais complexos, dinâmicos e importantes. Assim como essa interação se tornou inevitável, ficou claro que o que se passava nas outras sociedades também influenciava o contexto interno, na dinâmica doméstica de cada povo; e que as ações tomadas em âmbito interno, pelos diversos organismos de comando, teriam repercussão em outras sociedades.⁴ A esse conjunto de ações, atores e organismos permitimo-nos denominar de Relações Internacionais. Essas relações entre os Estados, seus atores por excelência, as Organizações Internacionais, as empresas multinacionais, instituições de ensino superior, com o intercâmbio entre docentes e discentes, as Organizações Não Governamentais, situam-se no que chamamos hodiernamente como *soft power* e *smart power*, num contexto de globalização, cultura e diplomacia.

A partir de uma globalização abrangente, preconizar o uso da força, o *hard power*⁵, em detrimento a uma aproximação menos agressiva é pouco inteligente, pois a informação é instantânea, com uma rede de instrumentos midiáticos que mostram, através de imagens, o que acontece em cada uma das cidades, por mais pequena que ela seja. O poder brando emana em grande parte dos nossos valores, que se expressam na nossa cultura, na política que adotamos internamente e no modo como nos comportamos internacionalmente. Por outro lado, o *smart power*, conceito lançado em 2004 por Suzanne Nossel, seria o ponto de equilíbrio entre *hard power* e *soft power* para o exercício da hegemonia, e seria a capacidade de influenciar e de agir tanto pela força quanto pelo consenso.

⁴ PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004, p. 13.

⁵ *Hard power* é o uso da coerção, da indução e da intimidação como ferramenta para o exercício do poder.

No próximo tópico explicaremos o que é globalização e como esse fenômeno interfere nas Relações Internacionais de um país.

3 GLOBALIZAÇÃO E CULTURA

A **globalização** é um termo de difícil definição, que se manifesta nos campos social, político, econômico e cultural. Para Thomas L. Friedman⁶, “trata-se de um sistema internacional abrangente que modela as políticas nacionais e as relações internacionais de praticamente todos os países”. A globalização, de acordo com Held⁷, “se refere a padrões arraigados e duradouros de interligação mundial”. Ela é fruto da vontade dos seres humanos de conhecer o outro, de se aproximar e de auferir ganhos com essa aproximação, conforme se evidenciou no período das grandes navegações, fato tido por muitos como o início da globalização. Sem entrar nesse questionamento, é certo afirmar que a globalização nasceu “[...] impulsionada pela transnacionalização da produção e do consumo, pela volatilização das finanças, pela atribuição de um papel maior para os atores transnacionais, pela aceleração das inovações tecnológicas [...]”.⁸

A globalização implica uma magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais, o que redundava em Estados e sociedades enredados em sistemas mundiais e redes de interação. Na verdade, o sonho de uma república igualitária, democrática, onde os cidadãos gozem da mesma igualdade de direitos, vivam em liberdade, tornou-se uma utopia. Como consequência, ocorrências e fenômenos distantes passam a ter sérios impactos internos, enquanto acontecimentos locais podem gerar repercussões globais de peso. O sonho de todos é que se viva numa república que saiba rejeitar o imperialismo, a imposição e a corrupção.⁹

Atualmente, a sociedade vive interconectada. As barreiras de custo e tempo diminuíram consideravelmente, o desenvolvimento tecnológico, principalmente na área da informática, transporte e comunicação revolucionam o comportamento das sociedades, aproximando-as de uma forma nunca antes imaginada. A globalização apresenta-se-nos como um contexto global crescentemente interconectado no qual distintos grupos socioculturais são colocados em contato de maneira intensa e acelerada, razão pela qual necessitamos operacionalizar a extensão nas instituições de ensino superior, voltada para a ação concreta do conhecimento.¹⁰

Desejos, sonhos, construções? Pesadelos de globalização? Horrores e incertezas? A globalização apresenta uma característica de integração e de inclusão, uma “dinâmica de universalização de particularismos, valorizando realidades identitárias específicas, e, ao mesmo tempo, a intensificação da noção de que o mundo é um lugar comum.”¹¹ As várias construções percebidas nas Américas se constituem como resultado de novas formas, dinâmicas, níveis e intensidade de inter-relacionamentos sociais entre múltiplos agrupamentos humanos, mas também como lugares de

⁶ FRIEDMAN, Thomas L. **O Lexus e a Oliveira**: Entendendo a globalização. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

⁷ HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

⁸ ORTIZ, Renato. **Mundialização da Cultura**. Campinas, SP, 1994.

⁹ BIJOS, Leila. **A Tempestade ou o Pesadelo da globalização**. Texto para Discussão N° 2, Série Relações Internacionais, Brasília: Editora Universa, outubro de 2001, p. 6.

¹⁰ Referências adicionais podem ser encontradas em: IORIS, Rafael R. A Globalização cultural e os desafios para uma governança global democrática. **Mural Internacional**. Rio de Janeiro, Ano I n.1 jan./jun 2010, p. 33-39, Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf>.

¹¹ **Our Global Neighborhood the Report of the Commission on Global Governance**. Oxford: Oxford University Press: 1995.

assimetrias, de dificuldades, de pobreza e miséria. Essa dinâmica de fragmentação e de exclusão se transforma em conflitos, entre grupos de origens culturais distintas, postos em um contato aproximado e acelerado num mundo comprimido sob si mesmo.

Levando-se em consideração a velocidade com que as informações atravessam o globo, a tecnologia utilizada diariamente por milhares de pessoas e o vasto intercâmbio entre povos e culturas, enfim, toda essa cadeia de ações a que chamamos de globalização da informação, dos costumes e da tecnologia, ter-se-á um fluxo de trocas culturais realizadas em favor das relações diplomáticas. O objetivo do Estado torna-se evidente, em função da emergência do fator cultural que procura ampliar essas avenidas espontaneamente abertas pelos homens, multiplicando suas interligações culturais e, por meio delas, prover seus cidadãos de novas ideias, da imposição de produtos e as perspectivas de alianças que ultrapassam as fronteiras nacionais.

A cultura pode desempenhar um papel importante na superação de barreiras, na promoção da cooperação e na redução de desconfianças mútuas. Países como Estados Unidos, França, Inglaterra, Espanha, Alemanha e Japão, entre outros, já reconheceram o valor do uso da cultura como facilitador de sua inserção internacional.¹² A França foi pioneira ao incorporar a cultura em favor de sua política externa, mesmo antes do século XIX, ainda nos reinados de Luis XIII e XIV que prestaram apoio aos missionários e, através deles, difundiu a língua e cultura francesas na Europa, tornando o francês ao final do século XVIII a língua da nobreza e dos intelectuais. A França, também, foi a primeira a criar uma divisão específica em seu Ministério dos Negócios Estrangeiros com vistas a coordenar o trabalho de difusão da língua e cultura francesas no exterior. Cabe ressaltar, que, na França, assim como em outros países, o papel do governo é essencial no auxílio e supervisão dos programas culturais exibidos no exterior, relegando o êxito dessas ações ao apoio político e financeiro do governo, mas não abdicando, porém, do apoio de entidades privadas.

A França só seria seguida por outros países como, a Grã-Bretanha e a Itália entre as duas Grandes Guerras, e mais tarde pelos Estados Unidos da América e do Canadá, ao fim da Segunda-Guerra e; posteriormente, Alemanha e Japão também iniciaram seus projetos de inserção internacional por meio da cultura.

Destarte, faz-se mister as exitosas ações dos Estados Unidos da América, que em meio ao conflito político, ideológico, tecnológico-militar e, cultural da Guerra Fria, conseguiram efetuar uma das propagandas mais influentes, até os dias atuais, de sua cultura, com o conhecido “*American way of life*”.

Sobressai-se no cenário internacional o exemplo da diplomacia cultural espanhola, por meio do Instituto Cervantes e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional; bem como a diplomacia portuguesa, que atua por meio do Instituto Camões, nas mais diversas capitais brasileiras.

É importante frisar que existem modelos diferentes de atuação, por exemplo, através de intervenção e controle do Estado (França e Itália); através de agências autônomas (Grã-Bretanha com o “*British Council*” e, no Japão, com a “*Japan Foundation*”); por grupos mistos e apoio privado como é o caso dos Estados Unidos e Alemanha. Portanto, percebida dessa maneira, a diplomacia cultural é responsável

¹² RIBEIRO, Edgar Telles. *Diplomacia Cultural: seu papel na política externa brasileira*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

por criar e desenvolver projetos nos quais a cultura será difundida, atuando na defesa dos valores nacionais, visando a inserção internacional daquele país.

Ao se contextualizar o Brasil, com suas dimensões continentais (8.547.403 km² - o quinto país do mundo em extensão¹³), grande população (mais de 190 milhões de habitantes¹⁴) e forte economia (pelo PIB figura entre as 10 maiores do mundo), percebem-se suas ambições de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, para ter voz ativa nos foros internacionais, e alcançar objetivos mais amplos no que tange ao desenvolvimento econômico, cultura, opinião pública, sentimento nacional, e respaldo para sua política exterior. Para isso, tornam-se prementes as condições para uma estabilidade político-econômica, com capacidade para a formulação e iniciativa diplomáticas, como o Brasil no começo de 2003, com repercussões altamente positivas no presente.

A fim de que estas metas sejam alcançadas e consolidadas, os objetivos de inserção internacional do país devem ser trabalhados com base em algumas ferramentas teóricas que podem auxiliar na tarefa proposta: diplomacia cultural e política externa.

O conceito de diplomacia, segundo Martin Wight¹⁵, é “o sistema e a arte da comunicação entre os Estados. O sistema diplomático é a instituição mestra das relações internacionais.” A diplomacia é exercida por embaixadores, ministros, núncios apostólicos, diplomatas etc. ou, em uma definição mais aplicada ao nosso campo de estudo, “A diplomacia compreende a ação externa de governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses”.¹⁶

A cultura cria elos antes inexistentes entre os diferentes povos. Ela independe de origens, localização geográfica, economia etc. Ela possui um caráter universal, pois seu alcance é infinito.¹⁷ Nesse sentido, a cultura de um país representa sua identidade, aquilo que o difere de outras nações, o que torna cada país único. Em nosso campo de estudo, significa a primeira imagem do país, a apresentação para a manutenção de relações com outras nações, o cartão de boas vindas.

Dessa forma, a cultura, aqui entendida como instrumento diplomático de política externa, proporciona ao Estado facilidades de inserção internacional, o que redundará no balizamento dos eixos da diplomacia, o que foi feito em âmbito global desde o início do governo Lula. Quais foram os resultados desta política externa? Em primeiro lugar, a obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global de primeira ordem no sistema global policêntrico em formação; na consolidação de condições econômicas internacionais, permitindo o desenvolvimento com base nas vantagens comparativas brasileiras concentradas na agricultura; na dimensão reforçada emprestada às relações Sul-Sul, na edificação do espaço político-estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana, com a expansão gradual do MERCOSUL.

Ressalte-se que os eixos da diplomacia adquiriram ênfase maior ou enfoques diferentes no governo atual, tanto do ponto de vista de inovações doutrinárias da política de Lula, como em função da alteração das circunstâncias ou do

¹³ Dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Trad. Carlos Sérgio Duarte. São Paulo: 2002, p. 4.

¹⁶ CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

¹⁷ RIBEIRO, Edgar Telles, *op. cit.*

aparecimento de oportunidades, num contexto de novos agrupamentos do G-20, BRIC, IBAS, AFRAS, ASPA, BRASIL-CARICOM, entre outros.

Esse balanço da política externa brasileira adentra nas tratativas para a conclusão da Rodada Doha da OMC, na reforma ambiciosa da ONU, iniciada em 2005, pelo então Secretário-Geral Kofi Annan, e na candidatura brasileira ao Conselho de Segurança. Esse conjunto de ações mostra um Brasil atuante, ávido por resolver os impasses no uso de sua mais competente diplomacia.

A diplomacia brasileira tem sido ímpar, também, na resolução de conflitos lindeiros, como o ocorrido com o Governo da Bolívia.

Como promover a reconciliação entre os povos? Como analisar a atuação do Brasil nas relações entre o Irã e os EUA? Como atuar como facilitador nas relações entre Uruguai e Argentina, ou entre Colômbia e Venezuela? O Brasil possui uma longa tradição de envolvimento, através de seu conhecimento direito das mais numerosas situações beligerantes, como é o caso do Oriente Médio, onde se tem oferecido como facilitador, tanto entre Israel e Palestina, como entre Israel e Líbano, desempenhando um papel construtivo de aproximação entre vizinhos. Na verdade, há um Oriente Médio sem acordos de paz formais e um Oriente Médio definido pelo terrorismo, pelo conflito entre Estados e pela guerra civil; entre um Oriente Médio que inclui um Irã poderoso e um dominado pelo Irã; relação desconfortável com os Estados Unidos e um cheio de ódio pelo país.¹⁸ Diante de tantos riscos, a melhor opção deve ser a de intervir mais nas questões do Oriente Médio com ferramentas não militares, retirar as tropas americanas do Iraque, estabelecer um fórum regional para os vizinhos do Iraque (especialmente a Turquia e a Arábia Saudita), administrar os acontecimentos no Afeganistão depois da intervenção de 2001, ressuscitando, assim, a diplomacia. É preciso, antes de mais nada, criar condições para uma diplomacia mais eficiente e eficaz. Como Israel tem uma economia moderna, capaz de competir globalmente, e dispõe de um arsenal nuclear e a força militar convencional mais capaz da região, deverá articular, com os Estados Unidos, um plano detalhado de ação, onde o diálogo com o Hamas e o Hezbollah fossem possíveis. Os elementos de um acordo devem ser ajustados para salvaguardar a segurança de Israel, refletir as mudanças demográficas e pautar uma nova realidade que venha a oferecer estabilidade para a região. Numa nova era não se toleram falhas humanas.

A complexidade de uma realidade imersa em falhas humanas é analisada por Harrison e Huntington¹⁹, que afirmam:

[... os movimentos de auto-afirmação nacional, cultural e ou religiosa terão importância cada vez maior. O alinhamento ou distanciamento dos diferentes atores na sociedade internacional dependerá em grande parte de suas afinidades ou diversidades culturais].

Balizados nessas premissas, resta-nos utilizar da diplomacia cultural para evitar os conflitos entre os povos, fortalecer os recursos existentes em prol do entendimento, da cooperação e do comércio. O fenômeno da globalização deve ser analisado como transformação do espaço e do tempo, deve ser confrontado por questões que desafiam as premissas fundamentais do próprio sistema social e político, consequências de um “movimento de civilização”, como diria Wagner, o grande

¹⁸ HAASS, Richard. O novo Oriente Médio. **Revista de Política Externa**, São Paulo: Ed. Paz e Terra, Vol. 15, N° 4, Mar/Abr/Mai 2007, p. 62.

¹⁹ HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

teórico alemão do Estado Social.²⁰ Como manter um perfeito entendimento entre o capitalismo e a democracia, sem pender para o nacionalismo e o racismo exacerbado?.²¹ Como promover a cultura no interior do país e além de nossas fronteiras?

4 O INCENTIVO À CULTURA ATRAVÉS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O estudo das políticas de inserção internacional, especificamente através da cultura, dos dois últimos chefes do governo brasileiro, FHC e Lula, é extremamente importante para se entender os anseios brasileiros no exterior e como esse trabalho vem se desenvolvendo, além de ser um campo pouco explorado nas relações internacionais e no Brasil.

O período (1995-2010) que abrange os dois mandatos de Fernando Henrique e os dois mandatos de Lula mostra-se de fundamental importância, pelo fato de serem estes os maiores representantes do poder pós-abertura comercial e econômica, iniciada na década de 1990, e por serem consolidadores da democracia no país. Com a ascensão de Lula ao poder em 2002, muitos analistas políticos, pesquisadores e estudiosos intensificaram os estudos sobre as ações de seu governo no intuito de identificar as rupturas com o governo anterior, o de FHC.

A política externa diz respeito à ação de um país em prol da defesa de seus interesses; e está diretamente ligada à necessidade de atuar no cenário internacional, com vistas a defender os objetivos nacionais permanentes.²²

Nesse contexto, a política interna torna-se determinante para a política externa. No campo interno, é necessário um diálogo com diversas camadas da sociedade, visando garantir sempre maiores benefícios aos seus usuários, independentemente de a sua execução ficar sob a responsabilidade do Estado, do setor produtivo ou do movimento social.²³ Assim, a diplomacia deve partir dos interesses nacionais para tornar-se mais representativa. Para o sucesso da diplomacia, há que se criar uma sintonia entre projetos nacionais e internacionais, em que a dinâmica das organizações encontra-se como foco aglutinador.

Na esfera internacional, o objetivo é revelar o perfil do país aos demais membros da comunidade internacional. Para a concretização desse ideal, é necessária a definição do projeto internacional, que, através da instrumentalidade das ciências e das tecnologias, dos recursos humanos, da força cidadã, permitirá que se atinjam as metas propostas. A consistência entre a política nacional e os projetos internacionais é o fator determinante da credibilidade de um país, inclusive no que se refere à sua autonomia. Tanto como decorrência da aproximação de um dos polos de poder mundial, como resultado da diversificação das parcerias ou da maior participação nas instituições internacionais. O cerne desta análise centra-se na busca de recursos de poder que garantam maior autonomia ao país no plano mundial. Como contrapartida dessas ideias ou, ainda, como uma de suas partes constituintes, encontra-se, sem dúvida alguma, os interesses em prol do desenvolvimento, que traz no seu bojo o contexto político, econômico, militar, cultural, levando a busca por tecnologia e capacitação.

²⁰ ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora UnB e Editora UFG, 1997, p. 17.

²¹ BIJOS, Leila. **A Tempestade ou o Pesadelo da globalização**. op. cit., p.12.

²² ALTEMANI, Henrique. **A Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2008.

²³ **Diretrizes de extensão**. Org. Luiz Síveres. Brasília: Universa, 2009, p. 9.

Nos últimos 20 anos, a emergência de novos temas na agenda internacional, tais como: direitos humanos, a gestão do meio ambiente, o terrorismo, a cooperação internacional, e outros, transformaram as prioridades dos Estados, inclusive do Brasil.²⁴ Essas transformações contribuíram para mudanças na condução da política externa no mundo atual.

No entanto, a política externa não é exclusivamente determinada pela simples interação entre os Estados, como entes soberanos e unitários, de acordo com os interesses de sua segurança em nível internacional, mas deve responder também às condicionantes internas. Para Robert Putnam, a política externa de um país pode ser entendida como um jogo de dois níveis (*two-level game*), no qual o primeiro plano (instituições domésticas) busca seus interesses pressionando o segundo plano (Estado), que tentará conciliar as demandas internas com os objetivos internacionais. Assim,

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments.²⁵

No Brasil, esse jogo ocorre com a intensificação da interdependência econômica, com a adoção de uma agenda positiva nas negociações internacionais; com a democratização e a abertura econômica, no plano doméstico, positivando a natureza da política externa brasileira, que no presente precisa levar em conta a negociação de interesses setoriais. Por outro lado, apesar dessa mudança infligida, a política externa brasileira também pode ser caracterizada pela continuidade, que se manifesta em termos práticos com a predominância do Itamaraty, com sua burocracia especializada, como órgão responsável pela formulação da política externa do país.

Uma das características mais marcantes da diplomacia no Governo Lula é a aproximação dos vizinhos da América do Sul, por meio da integração regional, conforme demonstrou o presidente Lula em discurso em 2002, logo após ser eleito: “Queremos impulsionar todas as formas de integração da América Latina que fortaleçam a nossa identidade histórica, social e cultural”.²⁶ Para isso, o Brasil vem utilizando o *soft power* na construção de sua liderança regional, aceitando o papel de *playmaster* da região, com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para obras de infraestrutura em outros países.

No arco de toda reflexão sobre a busca da liderança na região como forma de alcançar seus objetivos globais, o Brasil lidera as Forças de Paz da ONU no Haiti, aportando recursos financeiros, desenvolvendo projetos sociais, treinando sua força militar, com uma visão de orientar a diretrizes da política externa brasileira para um

²⁴ CASTRO NEVES, João Augusto. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira, *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. Vol. 2, São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, pp. 365-387.

²⁵ PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics**: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3, Summer, 1988, p. 427-460.

²⁶ Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva. **Compromisso com a Mudança**. Brasília: Presidência da República. Discurso proferido em São Paulo, em 28.10.2002.

cenário internacional que lhe traga maiores resultados e benefícios concretos para a sociedade.

Ao analisarmos as proposições do Chefe de Estado, ao tomar posse em 1º de janeiro de 2003, e o Brasil de hoje, percebe-se que há uma sensação aguda de que vivemos um período de grande responsabilidade nas nossas relações externas, na consolidação de uma *Marca Brasil*, de uma cultura rica e diversificada, que inclui a música, a dança, o futebol, o Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e um novo despertar para a difusão do conhecimento, arte e cultura; desenvolvimento da comunidade, entre outras iniciativas. Para que se efetive o discurso do Presidente Lula, torna-se prioritário elencar três dimensões da política externa, a saber: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social.²⁷ A primeira vem para atender os compromissos internacionais, como o pagamento da dívida externa; a segunda é marcada pela defesa dos interesses nacionais com a prática do protagonismo nas relações internacionais; e, por fim, a terceira dimensão está mais focada no desempenho do próprio Lula como porta-voz de uma nova agenda internacional direcionada para a diminuição das desigualdades infligidas pelo modelo neoliberal de comércio e investimentos, que dificultaram o desenvolvimento dos países menos favorecidos.

Ao concluirmos esta análise teórica, chamamos a atenção para o fato de que procuramos demonstrar duas importantes correntes que influenciaram as ações da política externa do Brasil nos últimos anos. É certo afirmar que o caminho trilhado pelos executores dessas políticas aponta para a defesa da autonomia e a busca do desenvolvimento, porém com estratégias diversas. O balanço provisório dos resultados alcançados pela diplomacia mostra que os avanços nas diversas áreas variam da mesma forma como varia, também, a distância entre as pretensões brasileiras e a realidade.

Deste modo, no próximo tópico, analisaremos, com base no que foi discutido anteriormente, as ações realizadas especificamente no que diz respeito à diplomacia cultural.

5 REFLEXÕES ACERCA DA DIPLOMACIA CULTURAL E GOVERNO

O uso da diplomacia cultural como instrumento de política externa colabora para o reconhecimento dos Estados, através do estabelecimento do intercâmbio cultural entre os países, de forma a aproximar esses atores e, a partir daí, lograr vantagens em acordos comerciais, de cooperação ou políticos.

Ao demonstrarmos o posicionamento dos formuladores de política externa de cada governo, principalmente de seus principais representantes, os Presidentes da República, nosso marco temporal nos conduz aos governos militares dos anos 1960, que deram bastante importância às atividades culturais, o que continuou a ser uma prioridade governamental nas décadas seguintes. Havia, na verdade, um grupo de docentes e estudantes comprometidos com as mudanças sociais que se desenhavam no país, especialmente com o desenvolvimento da comunidade.²⁸

²⁷ Para dados adicionais e comentários ver: VIZENTINI, Paulo Fagundes, op. cit., pp. 381-397.

²⁸ Esta concepção é apresentada na obra: *Diretrizes de extensão* (org. Luiz Síveres), Brasília: Universa, 2009, p. 12, e também por Maria Arminda do Nascimento Arruda, que enfatiza como “tradicionalmente concebidas como questão importante no rol das prioridades dos dirigentes brasileiros, sobretudo nos períodos de vigência dos regimes autoritários, as atividades culturais expandiram-se consideravelmente no transcurso do século XX”. ARRUDA, Maria Arminda do

Em 1985, foi criado o Ministério da Cultura pelo então Presidente José Sarney. Rebaixado mais tarde à Secretaria, durante o Governo de Fernando Collor de Mello, somente em 1992, no Governo de Itamar Franco, a cultura voltou a ter um Ministério próprio. Nesse período, compreendido entre 1985 e 1994, que antecedeu a presidência de Fernando Henrique Cardoso, a pasta da cultura no âmbito federal sofreu várias alterações, que afetaram o seu trabalho. Os altos e baixos no incentivo à cultura tiveram grandes repercussões no Brasil, tanto na década de 1930, durante o Governo de Getúlio Vargas, até percorrer novos caminhos de mudança, com a abertura de novas frentes nos anos 1990.

No presente, o Governo Lula e o Ministério da Cultura vêm deslocando as políticas culturais para o centro do debate do desenvolvimento nacional e das relações de intercâmbio do Brasil com outros países. Algumas iniciativas que corroboram a afirmação dos representantes do Governo são: a Agenda para o Desenvolvimento, elaborada pelo MinC e pelo governo argentino com o objetivo de criar um programa no âmbito da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI); no âmbito do MERCOSUL, a criação do selo MERCOSUL Cultural e da Rede Especializada de Cinema e Audiovisual de MERCOSUL (RECAM); participação na Rede Internacional de Políticas Culturais, encontro entre ministros da cultura para a aprovação da convenção da UNESCO; participação na Comissão Interamericana de Cultura da Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (CIAD).

O discurso oficial e as ações acima citadas reafirmam a posição do governo de promover a diversidade cultural como forma de diminuir as assimetrias que surgiram em consequência à globalização. Dentre os pontos principais, destacam-se a necessidade de compreender a dimensão econômica crescente da cultura e encontrar formas de cooperação que permitam que as populações mais pobres detentoras de saber, cultura e identidade, usufruam plenamente dos benefícios e riquezas da propriedade intelectual. De modo especial, essas características contemporâneas da cultura adquirem outras feições quando encaradas no contexto dos países em desenvolvimento, como é o caso da América do Sul. Nesse viés, a política cultural internacional transforma-se em um dos principais elementos de enfrentamento de assimetrias internacionais que, no limite, resultam em modelos hegemônicos, em formas centralizadas de comunicação social, em formas concentradoras de gestão de conteúdo. O cerne de uma política cultural deve embasar-se em uma luta constante para que a democracia se realize num plano mais efetivamente cultural e abrigue melhores condições de acesso a conteúdos culturais e modelo de proteção da diversidade cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de inserção internacional brasileiro e a política externa adotada pelos dois governos analisados são bastante opostos. Numa análise comparativa, verifica-se que, enquanto o Governo de Fernando Henrique Cardoso se pautou pelas proposições neoliberais do “Consenso de Washington”, voltadas para potências hegemônicas como Estados Unidos e União Europeia, o Governo Lula foi pautado pela aproximação aos países emergentes vizinhos, e que possuem alguma identidade cultural com o Brasil, caracterizando a construção de uma nova distribuição de poder no mundo.

A forma de condução da política de divulgação brasileira no exterior do Governo Lula denota a dupla abordagem empreendida ao longo do período analisado: por um lado verifica-se o aumento da presença brasileira nos países vizinhos, na África, com atuação de ator “global” nos foros Sul-Sul; e nos países Árabes. A amplitude dessas ações ajusta-se à prioridade do Governo Lula a essas regiões. Mas por outro lado, os programas de maior amplitude e mais exitosos foram realizados no Velho Continente, demonstrando a preocupação em apresentar a imagem de um Brasil emergente e potente, que pode dialogar com as grandes potências de igual para igual.

Além disso, coaduna a ideia de desenvolvimento, nos âmbitos interno e externo, combatendo o domínio cultural exercido pelos países desenvolvidos através da defesa da diversidade cultural que traz como consequência a promoção das economias nacionais e do comércio.

Com projetos opostos, o uso da diplomacia cultural percebida no período analisado, e entendida como ferramenta de política externa só poderia ser diversa. Apesar do livre trânsito adquirido por suas capacidades intelectuais e políticas no cenário internacional, Fernando Henrique Cardoso não conseguiu traduzir essa aparente aproximação com os países mais desenvolvidos e seus líderes em benefícios para o Brasil. O que se verificou, ao fim dessa análise e que nega a hipótese inicial de continuidade de um governo para o outro, foi uma apatia na política externa voltada para a cultura. Esses dados são confirmados pelos quase inexistentes programas culturais empreendidos no plano internacional como forma de promover o país.

Por outro lado, e apesar da desconfiança inicial gerada pela ideologia partidária de Lula, a política externa do país apresentou enorme avanço nos quesitos inserção e promoção internacional, apoiados principalmente pelos Ministérios da Cultura e das Relações Exteriores. Tendo por base diretrizes claras e amplamente divulgadas pelo próprio Presidente Lula, segundo o qual, as relações internacionais necessitam de uma reforma que acolha todas as nações, de acordo com seu potencial e reparando injustiças históricas, a diplomacia cultural foi utilizada como alternativa ao uso mais incisivo do poder pelos Estados mais desenvolvidos.

Como reflexão final, consideramos a cultura como fundamental para os destinos de uma nação e o desenvolvimento de seus cidadãos. Independente da posição weberiana da neutralidade ética diante do fenômeno cultural dotado de fecundidade econômica e social, a cultura mostra-se essencial para a vida de um povo.

REFERÊNCIAS

1. OBRAS IMPRESSAS

ALTEMANI, Henrique. **A Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2008.

AMARAL, Ruy Pacheco de Azevedo. **O Ano do Brasil na França**: um modelo de intercâmbio cultural. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

AMORIM, Celso. Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia, *In*: JUNIOR, Gelson Fonseca e CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II**, Vol. I, São Paulo: Paz e Terra, 1994.

ARAÚJO CASTRO. **Organização e notas de Rodrigo Amado**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. **Revista Tempo Social**, São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), Novembro de 2003.
- BARBOSA, Rubens. Percepção externa. **O Estado de S. Paulo**, 08/11/2005.
- BARNABÉ, Israel Roberto. **O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula**. Trabalho apresentado na Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA, em julho de 2009.
- BENTLEY, Tom. **Europe in the Creative Age: Knowledge and Skills for the new economy**. London: Demos Publish., February 2004.
- BERTONHA, João Fábio. **Hard, Soft or Smart Power?** Perspectivas para a nova política externa dos Estados Unidos, Boletim Meridiano 47, 24/03/2009.
- BIJOS, Leila. **A Tempestade ou o Pesadelo da globalização**. Texto para Discussão N° 2, Série Relações Internacionais, Brasília: Editora Universa, outubro de 2001.
- CASTRO NEVES, João Augusto. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira, *In*:
- ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, Vol.2, São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, pp. 365-387.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- FRIEDMAN, Thomas L. **O Lexus e a Oliveira: Entendendo a globalização**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- GIL, Gilberto. **Cultura, diversidade e acesso**. Diplomacia, Estratégia e Política. Out./dez. 2007, p. 49 a 60.
- GIL, Gilberto. **Discurso sobre a promoção da Economia Criativa pelo governo brasileiro**. Documento oficial do Governo Brasileiro, Brasília: Ministério da Cultura, 14.04.2005.
- HAASS, Richard. O novo Oriente Médio. **Revista de Política Externa**, São Paulo: Ed. Paz e Terra, Vol. 15, N° 4, Mar/Abr/Mai 2007, pp. 57-64.
- HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- KRATOCHWIL, Friedrich V. Constructivism as an Approach. In: **Constructing International Relations: the next generation**. Londres: M. E. Sharpe, 2001.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, Ano XIX, Jan./ Mar. 2005.
- SÍVERES, Luiz (org.) **Diretrizes de extensão**. Brasília: Universa, 2009.

MICELI, Sergio. SPHAN: refrigério da cultura oficial. In: **Intelectuais à Brasileira**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 357-368.

MINISTÉRIO DA CULTURA. BRASIL. Documentos oficiais. Brasília: Minc, 1995.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva. Compromisso com a Mudança. Brasília: Presidência da República. Discurso proferido em São Paulo, em 28.10. 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República. Discurso proferido em São Paulo, em 01.01.2003.

MOISÉS, José Álvaro. Os efeitos das leis de incentivo. In: WEFFORT, Francisco & SOUZA, Márcio (orgs.). **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Brasília: Ministério da Cultura, 1998, pp. 445-462.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2005.

NYE JR., Joseph S. The Benefits of Soft Power. In: **Soft Power and Leadership Compass: A Journal of Leadership**. Spring 2004. Center for Public Leadership, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

NYE JR., Joseph S. **O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2002.

Our Global Neighborhood the Report of the Commission on Global Governance, Oxford: Oxford University Press: 1995.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, N. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

RIBEIRO, Edgar Telles. **Diplomacia Cultural: seu papel na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Between a New World Order and None. In: **Critical Security Studies**, Minneapolis: Minnesota University Press, 1997.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são Relações Internacionais**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

RODÓ, José Enrique. **Ariel**. Trad. Denise Bottmann. Campinas: São Paulo: Editora da UNICAMP, 1991.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora UnB e Editora UFG, 1997.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas Culturais no Governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, V. 31, N° 1, São Paulo, jan-jul 2008, pp. 183-203.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In: BEDIM, Gilmar Antonio (org.). **Paradigmas das relações internacionais: idealismo - realismo - dependência – interdependência**. Coleção Ciências Sociais. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Diplomacia Brasileira e as Visões Sobre a Inserção Externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Ano I, N° 1, Jan/Jun 2010, pp. 45-52.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Relações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SOARES, Maria Susana Arrosa. A diplomacia cultural no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 51, N° 01, jan.-jun. 2008, p. 53-69.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

UNESCO. **International Flows of Selected Cultural Goods and Services**. 1994-2003, Paris: UNESCO, 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). Porto Alegre. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 5, N°. 2, jul-dez 2005, pp. 381-397.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Trad. Carlos Sérgio Duarte. São Paulo: 2002.

2. ACESSO À INTERNET

FERREIRA, Marcos dos Santos. **Definições conceituais para o entendimento da política externa dos Estados Unidos**: as noções de poder duro (*hard power*) e poder brando (*soft power*). Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/Marcos.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

IORIS, Rafael R. A Globalização cultural e os desafios para uma governança global democrática. **Mural Internacional**. Rio de Janeiro, Ano I n.1 jan./jun 2010, p. 33-39, Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf>.