

Percepções, imagens e diplomacia cultural: algumas considerações sobre o caso brasileiro

Aline Burni Pereira Gomes

Aline Burni Pereira Gomes

é doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: alineburni@gmail.com

Resumo

No cenário internacional pós-Guerra Fria aspectos culturais têm ganhado importância na projeção de um Estado no contexto internacional, em detrimento do poder militar e econômico pura e simplesmente. Nesse sentido, práticas que visam a propagar o chamado *Soft Power*, como a diplomacia cultural, têm adquirido centralidade na agenda de determinados países, com o objetivo de promover sua imagem e conquistar um lugar de maior destaque no cenário mundial. A diplomacia cultural pode ser compreendida como uma prática que vai além da simples promoção de políticas culturais, mas consiste na instrumentalização da cultura ou na implementação de políticas voltadas para o setor cultural com o objetivo de facilitar ou promover os fins de política externa ou de diplomacia de um país, grupo de países ou região. Tal prática é conduzida por governos e possui uma qualidade de promoção oficial de uma imagem ou de uma ideia, de valores, que constituem a essência de um país ou instituição com o objetivo de conquistar um lugar especial no cenário internacional, facilitando e favorecendo outras temáticas da política externa. Alguns Estados, como França, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos e Japão reconhecem o valor do uso da cultura como facilitador de sua inserção internacional há longa data. Outros passaram a investir nas ações culturais em prol da promoção de seus objetivos de política externa mais recentemente. Pouco se sabe sobre os empreendimentos do Brasil neste campo, cuja literatura ainda é escassa e recente. Pode-se falar em uma diplomacia cultural à brasileira? Em que medida a diplomacia cultural é empreendida pelo governo brasileiro e quais são suas principais características? Estas são as questões que inspiram o trabalho, que utiliza fontes secundárias para refletir sobre o caso do Brasil acerca do tema.

Palavras-chave

Diplomacia cultural, Relações Culturais Internacionais, Pensamento Internacional Brasileiro, Brasil, Política Externa, *Soft Power*.

Abstract

In the international scenario of the end of the Cold War, cultural aspects have gained importance for the promotion of a state in the international context, instead of employing simply military and economic power. In that sense, practices aiming at spreading the so-called *Soft Power*, like cultural diplomacy, have acquired centrality on the agenda of certain countries in order to promote their image and attain a higher profile in the global environment. Cultural diplomacy can be understood as a practice that goes beyond the

simple promotion of cultural policies, but consists in a use of culture, or implementation of policy strategies regarding the cultural sector in order to facilitate or promote the foreign policy purposes or diplomacy of a country, group of countries or region. Such practice is driven by governments and has a quality of official promotion of an image or an idea, values that constitute the essence of a country or institution in order to win a special place in the international arena, facilitating and encouraging other foreign policy issues. Some states, such as France, Germany, the United Kingdom, the United States and Japan recognize the value of using culture as a facilitator of their international insertion since a long time. Others are investing in cultural activities for the promotion of their foreign policy objectives more recently. Not much is known about the Brazilian action in this field, which literature is still scarce and very recent. Can one speak of a Brazilian cultural diplomacy? To what extent is cultural diplomacy undertaken by the Brazilian government and what are its main features? These are the questions that inspire this paper, which makes use of secondary sources to reflect about the Brazilian case on the topic.

444

Keywords

Cultural Diplomacy, International Cultural Relations, International Brazilian Thought, Brazil, Foreign Policy, Soft Power.

Introdução

A dimensão cultural tem adquirido importância nas relações internacionais, sobretudo no período pós-Guerra Fria. Sendo assim, os Estados têm feito uso da diplomacia cultural para conquistar seus objetivos de política externa. Este trabalho irá abordar o caso brasileiro, procurando identificar se este País pratica a diplomacia cultural e quais são suas principais características. Primeiramente, será realizada uma discussão teórica a respeito do papel da cultura nas relações internacionais em um mundo globalizado, considerando-se que é de interesse dos Estados projetarem suas culturas para favorecer sua atuação internacional. Na seção seguinte, apresentaremos brevemente a experiência de alguns dos países desenvolvidos que dão centralidade à diplomacia cultural em suas estratégias políticas e estruturas estatais, quais sejam: França, Reino Unido e Alemanha. Na terceira parte será analisado o caso brasileiro, a partir da exploração dos conceitos de identidade cultural e identidade nacional, da análise da importância concedida à dimensão cultural em diferentes períodos políticos e, finalmente, será discutida a prática da diplomacia cultural do início do século XXI. No Governo Lula a cultura passou a ser fator mais fortemente incorporado pela política externa de forma a somar esforços na busca pelo protagonismo do Sul global, um dos principais motores da atual política externa brasileira.

I. Cultura e globalização: a importância da difusão cultural nas Relações Internacionais

Os intercâmbios culturais entre os diferentes povos do mundo sempre existiram, mas com o processo de globalização e o avanço das tecnologias — sobretudo de transporte e comunicação — tais trocas se tornaram muito mais aceleradas e capazes de atingir distâncias antes não imaginadas. O fenômeno da globalização tem sido debatido por vários autores quanto a sua definição, efeitos e consequências. David Held e Anthony McGrew (2001) explanaram que há diferentes definições de globalização presentes na literatura, de acordo com as quais tal fenômeno pode corresponder aos seguintes significados: i) ação à distância (quando os atos dos agentes sociais de um lugar podem ter consequências significativas para “terceiros distantes”); ii) compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunicação eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação sociais); iii) interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país têm um impacto direto em outros); iv) mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade socioeconômica); v) outros conceitos, como integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional (HELD & MCGREW, 2001: 11).

As interpretações do fenômeno da globalização atribuem ênfase distinta a seus aspectos materiais, espaço-temporais e cognitivos. Para David Held e Anthony McGrew (2001),

o conceito de globalização possui certamente um aspecto material, referente aos crescentes fluxos de comércio, capital e pessoas a nível mundial. Entretanto, a globalização vai além da ampliação das relações e atividades entre Estados, pois os diferentes atores estão cada vez mais conectados em redes de interação. Nesse sentido, a distância entre eles e a organização de suas relações sofrem significativo impacto, criando a percepção de que o globo “encolheu” (IORIS, 2010), de que o mundo se torna “unido” (FEATHERSTONE, 1994) e de que os efeitos de um acontecimento ocorrido em determinado local do planeta irão repercutir em partes distantes do mundo. O conceito de globalização que se adota neste texto é aquele proposto por David Held e Anthony McGrew (2001: 13):

a globalização denota a escala crescente, a magnitude progressiva, a aceleração e o aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais de interação social. Refere-se a uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo.

A ampliação das conexões internacionais e o aprofundamento dos intercâmbios entre sociedades distintas não implica que a globalização tenha efeitos homogêneos em todos os atores afetados. A maneira através da qual a globalização impacta as diferentes populações é desigual, sendo que ela pode consistir em um processo profundamente desagregador (HELD & MCGREW, 2001: 13). Conforme argumenta Featherstone (1994: 12):

as transformações econômicas e tecnológicas que sustentam o fenômeno da globalização criaram grandes problemas sociais e políticos, como a divisão entre ganhadores e perdedores tanto entre distintas sociedades quanto no interior de cada uma delas, e a ameaça a noções tradicionais de soberania nacional.

As consequências desencadeadas pelo processo de globalização também afetam a dimensão cultural das sociedades. Entende-se aqui por cultura um conceito subjetivo, referente aos “valores, as atitudes, as crenças, as orientações e os pressupostos subjacentes que predominam entre os membros de uma sociedade” (HARRISON & HUNTINGTON, 2002: 13). É possível identificar na literatura sobre cultura e globalização uma discussão que tenciona a prevalência ou sobrevivência das culturas nacionais/ locais face à ascensão de valores, crenças e hábitos cada vez mais padronizados entre os diferentes povos do mundo, aspectos culturais predominantemente originários dos Estados Unidos (FEATHERSTONE, 1994). Para David Held e Anthony McGrew (2001), esta é uma das tensões que opõe os “céticos” – grupo identificado como crítico à existência real da globalização, para os quais este fenômeno corresponde, sobretudo, a uma construção ideológica –, aos “globalistas” – grupo para o qual a globalização é um acontecimento histórico real e significativo. No que se refere à dimensão cultural, há uma lógica binária que divide as percepções dos “céticos” e dos “globalistas”, pois os primeiros acreditam que não há um declínio dos referenciais culturais nacionais no mundo contemporâneo, ao passo que os segundos creem que há fortes sinais de que esteja se formando uma cultura universal ou global, impulsionada pelas empresas multinacionais (HELD & MCGREW, 2001: 43).

Contudo, os trabalhos de Featherstone (1994) e de Berger & Huntington (2004) demonstram a necessidade de se refinar esta percepção esquemática dos efeitos da globalização na cultura. Ao invés de se pensar a partir de uma lógica dicotômica que busca compreender a cultura através de termos mutuamente exclusivos como homogeneidade/heterogeneidade, integração/desintegração, unidade/diversidade (FEATHERSTONE, 1994: 8), é preciso estar atento para nuances de processos de formação e transformação cultural, nem sempre localizados em um desses dois polos.

Os autores Berger & Huntington (2004) explicam que há determinados casos de aceitação imediata de padrões culturais globais, mas também há casos de aceitação com significativas modificações locais (“localização”). Em outros eventos, a imposição de influências globais também pode levar a uma revitalização de formas culturais nativas. Além desses processos de interações e influências mútuas entre culturas locais e cultura global, há, ainda, o “fenômeno cada vez mais importante de globalizações alternativas, ou seja, movimentos culturais com alcance global e origem fora do mundo ocidental, e ainda assim produzindo grande impacto neste” (BERGER & HUNTINGTON, 2004: 22). Nesse sentido, é possível dizer que, ao mesmo tempo em que a globalização universaliza determinados aspectos culturais, como as noções ocidentais de democracia, direitos humanos, liberalismo, entre outros, ela também reforça culturas específicas que buscam se diferenciar das demais e exaltar seus particularismos: “a realidade da globalização envolve 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” (OUR GLOBAL NEIGHBORHOOD, 1995 *apud* IORIS, 2010: 35). A identidade pode ser compreendida como uma conexão subjetiva dos indivíduos com determinado aspecto cultural, por exemplo, sua nação, língua, etnia, tradição, entre outros. Ela corresponde ao sentimento de pertencimento do indivíduo a uma coletividade e atua como referencial particular, ou seja, como componente que diferencia um indivíduo ou grupo dos outros. Conforme coloca Ioris (2010: 35): “a noção de identidade só faz sentido e opera sempre de modo relacional”. A identidade nacional é uma noção construída e, nesse sentido, é moldável. Em termos históricos, o sentimento de pertencimento à nação foi utilizado para centralizar o poder político na forma organizacional do Estado moderno, quando as elites dominantes buscaram a consolidação das diversas comunidades em torno de uma coletividade comum, que compartilhasse do mesmo sentimento de pertencimento e de destino político (HELD & MCGREW, 2001: 40).

As abordagens culturais não são predominantes nas Relações Internacionais. Entretanto, desde a década de 1980, autores têm identificado e concedido maior atenção à importância que a cultura pode representar dentro do cenário global (NYE, 1990; MARK, 2009; MITCHELL, 1986; COOMBS, 1964; HARRISON & HUNTINGTON, 2002; IORIS, 2010). Exemplo disso são os estudos apresentados na coletânea de Harrison e Huntington (2002), que argumentam que os valores culturais constituem fatores extremamente relevantes para o progresso, o desenvolvimento e a modernização dos países, principalmente porque influenciam o comportamento das pessoas em relação à economia. Consequentemente, a cultura desempenha papel fundamental na posição e trajetória de um país no sistema internacional. No mundo pós Guerra Fria os elementos distintivos entre os povos deixam de ser apenas ideológicos, políticos ou econômicos, se tornando, em grande medida, culturais (HARRISON & HUNTINGTON, 2002). A dimensão cultural constitui um dos quatro principais eixos das relações internacionais contemporâneas: a) política; b) econômica, financeira e comercial; c) defesa das Forças Armadas; e d) cultura (HARVEY, 1991).

As relações culturais internacionais estão inseridas em uma dinâmica de interdependência nacional/local e mundial, refletindo tensões e conflitos entre identidade global (ou cultura global) e identidade nacional. Dentro do referido contexto de crescente relevância dos aspectos culturais no cenário internacional e de recorrentes embates entre cultura nacional e cultura global, os próprios Estados utilizam da cultura para promoverem seus interesses de política externa e adquirem vantagens no sistema internacional (FEATHERSTONE, 1994: 16):

(...) o processo de globalização e a intensificação dos contatos e o senso de que o mundo é um lugar ímpar, tudo isso também faz com que as nações se aproximem umas das outras em competições de prestígio cultural. Um mundo de culturas nacionais em competição, que busca melhorar a qualidade dos seus estados, oferece a perspectiva de 'batalhas culturais' globais com pouco fundamento para projetos globais de integração, de língua franca e de noções de 'unidade na diversidade' ecumênica ou cosmopolita, apesar da existência das infraestruturas necessárias de comunicações técnicas.

448

Dentre os autores que destacam o papel crucial que a cultura e os valores políticos podem desempenhar na atuação internacional de um país, um dos mais emblemáticos no campo é o intelectual Joseph Nye (1990), que cunhou o termo *Soft Power*. Este conceito pode ser compreendido como uma terceira via utilizada pelos países (além da via militar e econômica) para a consecução de seus objetivos de política externa. O *Soft Power* é identificado por Nye como um meio de uma nação conseguir aquilo que almeja na arena internacional não pela coerção, mas pela atração. É uma espécie de poder imaterial. Nesse sentido, o encanto, o prestígio, a admiração que um país exerce sobre o outro podem impactar no lugar que tal país ocupa e nas suas relações no cenário internacional. A maneira pela qual um país é percebido é colocada por Nye (2012) como relevante para facilitar a obtenção de necessidades estratégicas, comerciais, econômicas, entre outras (NYE, 2012: 36):

Na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando o seu exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. Neste sentido é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto força-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas. A este aspecto de poder – levar os outros a querer o que você quer – dou o nome de *Soft Power*. Ele coopta as pessoas ao invés de coagi-las.

De que forma pode-se compreender a construção e difusão de imagens e valores como um mecanismo interessante para a inserção internacional dos Estados? Já na década de 1930 E. H. Carr (1981) percebeu que o controle sobre a opinião das pessoas consiste em uma das fontes de poder. Segundo o autor, o poder político na esfera internacional é observado em três categorias: a) poder militar, b) poder econômico e c) poder sobre a opinião. Todas essas naturezas de poder interagem entre si e uma potência mundial jamais pode sustentar sua posição como tal sem trabalhar essas três formas de poder, que estão interligadas entre si. Os poderes militar e econômico são facilmente entendidos como capazes de assegurar o prestígio de um país no cenário internacional, devido ao fato de que a guerra em potencial é um fator dominante na política internacional e, por sua vez, o poder econômico está muito relacionado com a aquisição de poder militar. A terceira fonte de poder é o poder sobre a opinião. Este consiste na capacidade de um Estado em persuadir e influenciar as percepções das pessoas, tanto internamente, quanto externamente. Carr (1981) explica que, com a emergência da democracia, as massas ganham centralidade para as decisões políticas, portanto, a política contemporânea depende da opinião do cidadão comum. Os Estados possuem interesse em difundir certas opiniões e conter aquelas opiniões contrárias aos seus interesses, de forma a moldar e controlar as percepções e ideias das pessoas, garantindo apoio e legitimidade. Uma das principais formas de realizar essa moldagem é através do sistema educacional, pois ao controlar o conteúdo daquilo que é ensinado aos cidadãos em formação, o Estado é capaz de influenciar a adesão das pessoas a determinados valores, como a democracia, o liberalismo, etc., além de influenciar o respeito às tradições, crenças e instituições do

seu próprio país (CARR, 1981: 174). Dessa forma, é possível pensar a educação como um relevante instrumento de construção da identidade nacional (HELD & MCGREW, 2001: 38), pois é através dele que o Estado pode difundir o sentimento de destino político comum, a apreciação de determinados valores e instituições. Além de sua importância no nível doméstico, o poder sobre a opinião pública, entendido por Carr (1981) como uma espécie de propaganda, é também instrumento da política externa (CARR, 1981: 177), pois ele atua como um mecanismo de influência da opinião pública e, assim, como forma de ganhar apoio e estabelecer alianças.

Mais recentemente tem emergido o conceito de diplomacia cultural para se referir à vertente da política externa trabalhada por Estados com a perspectiva de difundir a cultura do país no exterior, assim como desenvolver políticas culturais internacionais com vistas ao intercâmbio e cooperação culturais entre diversos atores internacionais (NOVAIS, 2013: 60). A diplomacia cultural é um mecanismo de *Soft Power*, no sentido atribuído por Nye (1990), mas nem todo *Soft Power* constituirá diplomacia cultural, pois esta última, na concepção de Mitchell (1986) deve ser executada apenas na esfera do Estado e de suas agências, pois tem por finalidade facilitar a consecução dos demais objetivos de política externa. De acordo com Simon Mark (2008: 43), é possível assim definir a diplomacia cultural:

(...) cultural diplomacy is the deployment of a state's culture in support of its foreign policy goals or diplomacy, and the practice includes the negotiation and promulgation of cultural agreements. Cultural diplomacy is a diplomatic practice of governments – mostly single governments, but also groups of governments such as the European Union and sub national governments, such as the government of the Canadian province of Québec. (...) Because of its connection to foreign policy or diplomacy, cultural diplomacy usually involves directly or indirectly the government's foreign ministry.

Conforme vimos anteriormente, o fator cultural pode ser um importante diferencial para os Estados no cenário internacional. Mesmo que os atores que participam das relações internacionais tenham se multiplicado nos últimos tempos, o Estado continua a deter uma função primordial nos processos de aproximação internacional, por isso, vêm também tentando aproveitar dos canais de comunicação, das trocas culturais entre os povos para conferir uma dimensão cultural às relações que mantém entre si (RIBEIRO, 2011) e, dessa forma, favorecer a aquisição de seus objetivos de outras naturezas, como política, econômica e comercial. É interessante para os Estados projetarem seus valores na arena internacional, visto que os valores são elementos de aproximação e abertura entre os povos. De acordo com Ribeiro (2011: 25): “as relações culturais viabilizam, com eficácia singular, outros tipos de objetivos dos Estados, nos planos políticos, econômicos ou comerciais”.

Tendo em vista que os Estados não são os únicos atores a utilizar aspectos culturais para promover seus interesses no cenário internacional, é importante distinguir os termos de relações culturais internacionais e diplomacia cultural. Quando se pensa em trocas entre diferentes atores não-governamentais e da sociedade civil ao redor do mundo, como artistas, cientistas, intelectuais, professores, músicos, entre outros, deve-se falar em relações culturais internacionais. As relações culturais internacionais se estendem para além das ações dos governos e suas agências, podendo ser executadas por atores da sociedade civil (MACHADO, 2012). Nesse tipo de intercâmbio e cooperação a cultura é um fim em si mesmo e os atores buscam o benefício mútuo. Ou seja, essas relações possuem o objetivo de desenvolver ao longo do tempo maior compreensão e aproximação

entre os povos e instituições em proveito mútuo (RIBEIRO, 2011). Uma das principais diferenciações entre as relações culturais internacionais e a diplomacia cultural é que a primeira visa o proveito mútuo e as trocas culturais existem com um fim em si mesmo.

450

Por outro lado, a difusão cultural no caso da diplomacia cultural visa à consecução de objetivos nacionais, objetivos não apenas de natureza cultural, mas também política, econômica e comercial. Portanto, pode-se dizer que a diplomacia cultural, contrariamente às relações culturais internacionais – que costumam ter caráter espontâneo e espúrio – possui pretensões de alinhamento aos demais temas da política externa e alimentam uma atuação que visa objetivos de longo prazo. A diplomacia cultural utiliza a relação cultural de forma específica para a consecução de objetivos nacionais de natureza não somente cultural.

Ao gerar exteriormente sensações de compartilhamento de valores universais, de pertencimento à mesma comunidade internacional, a diplomacia cultural acaba por ser uma via facilitadora na consecução dos outros objetivos diplomáticos. Experiências como as da França, Reino Unido e Alemanha demonstram a importância do uso da diplomacia cultural para a consecução dos objetivos de política externa, conforme veremos na próxima seção deste trabalho. Tais iniciativas não conquistam por si os fins de um Estado e pode ser muito difícil mensurar seus efeitos na política externa, sobretudo em curto espaço temporal. Contudo, as iniciativas culturais podem favorecer e facilitar o caminho para se chegar a esses objetivos.

O intercâmbio cultural possibilita a transferência de ideias, experiências, valores, de um povo a outro. Assim cria ou consolida uma atmosfera que favorece o entendimento. Além disso, as iniciativas culturais podem minimizar julgamentos baseados em estereótipos, reforçar sentimentos pacíficos e aproximar povos e culturas. Por todas essas razões, pode-se dizer que o fator cultural tem importância nas relações internacionais e desperta o interesse de Estados na busca por sua projeção e inserção mundial. O universo da diplomacia cultural envolve ações do Estado que lidam diretamente com indivíduos, suas percepções e valores, como o intercâmbio de pessoas, a promoção da arte e dos artistas, o ensino da língua como veículo de valores, a distribuição integrada de material de divulgação, o apoio a projetos de cooperação intelectual, o apoio a iniciativas de cooperação técnica, entre outros (RIBEIRO, 2011).

Segundo Barão (2012:19):

A função da diplomacia cultural é conquistar prestígio e confiança, contribuir ao diálogo e à cooperação e favorecer a obtenção de outros interesses – econômicos, comerciais, de desenvolvimento – da política externa de um país, por meio da construção de uma identidade ou de uma imagem internacional favorável, cujo substrato é o capital cultural do país.

Veremos agora como atuam alguns dos países que concedem grande valor ao uso da cultura como facilitador de sua inserção internacional há longa data: França, Alemanha e Reino Unido.

II. A experiência de alguns países desenvolvidos

A França é pioneira na incorporação da alternativa cultural ao universo de sua política externa. Em seguida, o Reino Unido e a Itália passaram a atribuir importância a esta dimensão no período entre guerras, seguidos de Canadá e Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, e Alemanha e Japão a partir da década de 1960. Tais países – e outros – dedicam

parcela significativa de recursos humanos e financeiros à tarefa de projetar seus valores culturais no exterior. Nesta seção, veremos o caso de França, Alemanha e Reino Unido.

451

O panorama permite constatar que as chancelarias desses países participam intensamente das decisões relacionadas às políticas culturais, quer em nível de coordenação entre os demais órgãos com responsabilidades sobre o assunto (Reino Unido), quer até mesmo em nível de produção, planejamento e controle de atividades específicas (França) (RIBEIRO, 2011).

A França possui primazia no campo da diplomacia cultural, cuja prática remonta aos reinados de Luís XIII e XIV através da difusão da língua e da cultura francesas na Europa, Canadá e Oriente Médio. É também país pioneiro na vinculação mais estreita entre o fator cultural e a política externa. Já em 1910 foi criada no Ministério dos Negócios Estrangeiros uma divisão para coordenar o trabalho de difusão da língua e cultura francesas no exterior, sempre muito prezadas pelo país europeu. Ao longo do tempo, o país desenvolveu e aprimorou uma série de mecanismos que permitiram sua projeção externa, com eficácia sem paralelos, chegando atualmente a promover mais de 26.000 manifestações culturais por ano (MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, 2015). No pós-guerra o investimento de recursos orçamentários do Ministério dos Negócios Estrangeiros destinado à cultura chegava a 36%. Hoje, esta parcela corresponde a cerca de 50-60% do orçamento do Ministério. É o país com o maior programa de ação cultural em todo o mundo ocidental (RIBEIRO, 2011).

No caso francês, a defesa e expansão da língua constituem um dos objetivos centrais da política externa do país, cuja rede internacional de difusão cultural conta com mais de 100 liceus, 250 centros ou institutos culturais e 1200 filiais da Aliança Francesa, onde mais de 500 mil estudantes estão matriculados (RIBEIRO, 2011). Além disso, o intercâmbio de bolsistas é parte integrante da política francesa, sendo que 15 mil estudante por ano são financiados pelo Estado, originários, sobretudo, de países em desenvolvimento. Tais atividades geram em torno de 70 milhões de dólares em produtos editoriais por ano (RIBEIRO, 2011).

Há uma forte centralização e coordenação da política cultural externa no caso da França. A entidade governamental responsável pela coordenação de tais iniciativas é a Direção Geral para as Relações Culturais, Científicas e Técnicas. O país conta, ainda, com entidades que repercutem no exterior graças ao entrosamento e suporte do Ministério dos Negócios Estrangeiros: a Radio France Internationale, o Instituto Nacional do Audiovisual e o Intermedia (RIBEIRO, 2011: 69-72).

Quando iniciou sua empreitada na área de diplomacia cultural, a política externa da Alemanha era condicionada por dois fatores marcantes: o passado nazista e a divisão do país. A difusão cultural apareceu, portanto, como uma maneira de estabelecer uma ruptura com o nazismo através da propagação de valores humanistas, vinculados ao internacionalismo, ao pluralismo e às artes e letras tradicionais alemãs, na busca de uma identidade comum às duas parcelas do país. A Alemanha é também um dos primeiros Estados no mundo a investir na diplomacia cultural como forma de aproximação entre os povos, mas, comparativamente à França, sua estrutura institucional é mais flexível e descentralizada. As relações culturais são coordenadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros através da Direção de Relações Culturais, cuja função é harmonizar os trabalhos dos diversos órgãos da administração direta ou das autarquias que atuam no campo da cultura. Por se tratar de um país federalista, a coordenação não é excessiva ou centralizadora como no caso francês.

O orçamento anual direcionado às atividades exteriores do Departamento Governamental da Imprensa, que fica dentro da Direção de Relações Culturais, fica entre 35 e 45 milhões de dólares (RIBEIRO, 2011: 72-74). A Alemanha também conta com ampla rede internacional de apoio aos estudos universitários e ao estudo da língua alemã. O DAAD, órgão responsável pelos intercâmbios e bolsas de ensino superior, possui um orçamento anual de aproximadamente 60 milhões de dólares (RIBEIRO, 2011). Além disso, existe a atividade da Fundação Humboldt, voltada para bolsas de pós-graduação e publicações científicas, e do Instituto Goethe. Esta última instituição conta com 159 centros de estudo alemães em 98 países do mundo e é encarregada da difusão da língua e cultura alemãs.

452

No Reino Unido a atividade de difusão cultural no exterior é delegada a três agências especializadas: o Central Office of Information (COI), a British Broadcasting Corporation (BBC) e o Conselho Britânico. Este último foi fundado em 1934-35 com a perspectiva de melhorar as relações comerciais do país a partir do incremento das relações culturais, e é o principal órgão de difusão cultural do Reino Unido. No caso britânico, o governo procura não interferir nos programas do Conselho Britânico, que é uma instituição por definição independente, mas fornece apoio financeiro e político. As funções do Conselho vão desde o ensino da língua e formação de professores até o intercâmbio acadêmico e profissional. Ademais, o órgão organiza concertos, exposições, feiras e mostras teatrais. Segundo Carr (1981: 15):

(...) houve um rápido crescimento da propaganda que visava a familiarizar a opinião pública com o ponto de vista britânico. Desde 1935, um organismo chamado "British Council" passou a exercer a função de "tornar a vida e o pensamento do povo britânico mais amplamente conhecidos no exterior". Em 1938, a BBC iniciou a difusão regular de boletins noticiosos em várias línguas estrangeiras. Em junho de 1939, o Primeiro Ministro anunciou a criação de um novo Departamento de Publicidade Exterior do Ministério das Relações Exteriores, que serviu como núcleo para o Ministério da informação, estabelecido imediatamente com o início da guerra.

O Central Office of Information atua no plano interno e externo. Com 700 funcionários e orçamento anual de 23 milhões de dólares (RIBEIRO, 2011) – apenas para as atividades internacionais – produz informações publicitárias, campanhas de utilidade pública e realiza eventos culturais, além de fornecer apoio a visitantes estrangeiros ao Reino Unido. Por fim, a BBC constitui extensa rede de difusão de comunicações em vários países e línguas. Seu papel é divulgar e projetar no exterior a vida e a cultura do Reino Unido. Apesar de não possuir uma divisão específica atuante no setor da diplomacia cultural, o Foreign Office exerce considerável influência sobre a política cultural externa do Reino Unido, mas de forma indireta (RIBEIRO, 2011: 74-78).

Não por acaso, França, Alemanha e Reino Unido estão entre os países mais influentes do mundo. Todas essas nações encontram-se entre os sete principais receptores de acadêmicos intercambistas do globo e a atratividade que exercem nos estudantes tem progredido ao longo dos últimos anos (LIMA & MARANHÃO, 2009). Além disso, os três países encontram-se entre as seis maiores economias do mundo, segundo o World GDP Ranking 2015, e são membros do Group of Eight (G8).

Ainda que breve, a exposição acima apresentada demonstra que os governos citados se preocupam e apoiam ativamente a cultura como elemento atuante de sua política externa, dedicando parcelas significativas de seus orçamentos e pessoal à tarefa de promover uma imagem direcionada de seus países no cenário internacional. Entretanto, a diferença

entre o grau de envolvimento das chancelarias pode auxiliar na categorização das nações em três grupos, conforme sugerido por Mitchell (1986):

453

Relações controladas pelo governo, através de um Ministério ou outro órgão. Casos da França, Itália, antigos países socialistas e países em desenvolvimento.

Predomínio de agências autônomas não governamentais, exemplo da Grã-Bretanha (British Council), Japão (Japan Foundation), Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Governo financia programas por intermédio de um Ministério, mas delega a outra entidade as decisões de substância.

Grupo misto. Alemanha. União das duas filosofias acima. Governo retém controle financeiro e substantivo, mas contrata agências não governamentais para realizar programas sob sua coordenação.

De acordo com Ribeiro (2011), o caso brasileiro se encaixaria na primeira categoria, posto que o Ministério de Relações Exteriores administra a difusão cultural para o exterior de forma centralizada. Entretanto, de acordo com o autor, o Itamaraty deveria investir mais na influência junto às entidades que cuidam internamente do assunto, de forma a criar maior conexão e coordenação entre as iniciativas do âmbito interno e externo. Este é o caminho que aparentemente tem sido seguido a partir do Governo Lula, quando o Ministério da Cultura (MinC) e o Ministério da Educação (MEC) passaram atuar na diplomacia cultural como agentes secundários (NOVAIS, 2013: 196).

III. O caso brasileiro

I) Identidade cultural e identidade nacional

Por muitos anos o Brasil foi visto pelas outras nações – e assim se projetava - como um país inferior, dependente, sem muita expressividade no cenário internacional e sem perspectivas de progresso substantivo. Ao longo do século XIX a ex-colônia portuguesa era vista como um país atrasado e degenerado em função da mestiçagem e de outras características ligadas ao “atraso” (OKAMOTO, 2007). Àquela época era recorrente a crença na existência de hierarquia entre as raças, de determinismos geográficos e da absoluta superioridade da civilização europeia, vista como um ponto avançado de desenvolvimento e progresso que deveria ser perseguido pela totalidade das sociedades. Durante quase todo o século XIX, o Brasil permaneceu na condição de terra exótica e desconhecida, representativa de valores cunhados pela tradição europeia, tais como o “bom selvagem” (OKAMOTO, 2007). Portanto, era um foco de projeções do centro do mundo, mas não ator e autor das imagens difundidas no exterior.

Ao final no século XIX o Brasil passou a perseguir um caráter nacional, uma imagem que representasse a nação, contudo, ainda procurando se enquadrar nos moldes da civilização europeia, notadamente a francesa. Isso era realizado através da tentativa de se afastar do passado africano e mestiço que marcam sua história. A elite brasileira dos tempos da Primeira República (1889-1930) desejava promover uma projeção do Brasil no exterior através de um completo afastamento da herança colonial e aproximação da identidade europeia, sem conexão alguma com as parcelas populares do país. Exemplo disso eram as próprias características físicas e comportamentais dos diplomatas e funcionários brasileiros em missões no exterior, que eram muito próximas das dos europeus (OKAMOTO, 2007; BARÃO, 2012).

Como explica Maria Isaura Pereira de Queiroz (1989), uma das primeiras problemáticas que os cientistas sociais brasileiros procuraram endereçar, ao final do século XIX, foi o da existência e características da *brasilidade*, entendida por eles como a soma de duas vertentes: “um patrimônio cultural formado de elementos harmoniosos entre si (...) e a partilha do patrimônio cultural pela grande maioria dos habitantes do país.” Desde a referida época os pensadores brasileiros das ciências sociais estavam conscientes da grande heterogeneidade dos traços culturais ligados à variedade dos grupos étnicos que coexistiam no país. Entretanto, acusavam a persistência de costumes ditos “bárbaros”, “aborígenes” e “africanos” como obstáculos impedindo o Brasil de se modernizar e atingir o esplendor da civilização europeia. A identidade cultural perseguida era concebida apenas como a ocidental – branca, educada, sofisticada. Ilustrativos deste paradigma foram os estudos do pensador Raymundo Nina Rodrigues (1862-1906), segundo o qual o atraso da sociedade brasileira provinha das misturas raciais (base biológica) e culturais encontradas no país. Próximos desta maneira de pensar, dois outros intelectuais da época, Sylvio Romero (1851-1914) e Euclides da Cunha (1866-1909), abordaram as questões nacionais com uma perspectiva pessimista pelo futuro econômico e cultural do país, em função da composição racial mestiça de seu povo (QUEIROZ, 1989: 18-19).

454

A chegada do século XX inaugurou importantes mudanças dentro da sociedade brasileira, quando diferentes atores preocupados com a questão nacional passaram a introduzir ideias revolucionárias na concepção deste problema. O Movimento Modernista da década de 1920 é considerado um divisor de águas na construção da identidade nacional, cuja característica central é a reinterpretação da noção de modernidade brasileira, apontada como resultado da capacidade de absorção e transformação criativa daquilo que provinha de fora em algo novo, que demonstrasse ter sentido na realidade nacional (OLIVEN, 2006: 41).

Por um lado, significa a re-atualização do Brasil em relação aos movimentos culturais e artísticos que ocorrem no exterior, por outro lado, implica também buscar nossas raízes nacionais, valorizando o que haveria de mais autêntico no Brasil.

Pensadores que introduziram novas maneiras de se conceber a *brasilidade*, como Mário de Andrade (1893-1945) e Oswald de Andrade (1890-1954), defenderam que a multiplicidade das raízes da cultura brasileira era justamente seu elemento de originalidade e riqueza: “a mistura profunda de elementos heterogêneos, em lugar de nociva e perigosa (...) é vista como um fator importante para que o patrimônio cultural atinja elevado grau de excelência.” (QUEIROZ, 1989: 21).

Quando Getúlio Vargas ascendeu ao poder, a partir de 1930, o Estado passou a desempenhar papel ativo na modelagem da cultura brasileira, na incorporação de elementos populares para a constituição da imagem nacional e intensa busca pelo desenvolvimento nacional. No período de seu governo houve a procura pela renovação da imagem do Brasil através do chamado mito das três raças, da ideia de “democracia racial”, cunhada por Gilberto Freyre (2006). Tal mito constituiu uma forma de valorizar a miscigenação brasileira e de interpretar tal particularidade do país como uma fortaleza e não como uma desvantagem no plano internacional, conforme a linha introduzida pelos protagonistas da Semana de Arte Moderna de São Paulo (1922). Segundo Paulo Fagundes Visentini (2013: 726):

Para superar a visão de viés colonizado, a Era Vargas não apenas buscou construir o Estado, mas também a nação. O “pai dos pobres” (que alguns consideram, igualmente, a “mãe dos ricos”) não apenas exercia seu poder e autoridade, mas era um mestre na cooptação e estimulador de jovens

talentos. Escritores, artistas plásticos, músicos conceituados e novos talentos populares que emergiram com esse processo foram engajados no projeto de construir a cultura nacional e a própria nacionalidade.

455

Ao final do séc. XX consolidou-se a ideia de que a *brasilidade*, a identidade cultural brasileira, encontra-se justamente na fusão das variadas culturas que constituíram o País. A heterogeneidade cultural, ao invés de um problema indesejado, tornou-se a peça elementar da identidade brasileira, vista como uma característica positiva e original (QUEIROZ, 1989). Contrariamente ao caso dos países europeus, as concepções de identidade nacional e identidade cultural se confundem na nação brasileira. Na Europa, a identidade nacional esteve historicamente vinculada ao nacionalismo, enquanto no Brasil, a identidade nacional se origina e se expressa na identidade cultural, pois o processo de aceitação e valorização da heterogeneidade cultural emergiu como algo muito valioso, capaz de atribuir personalidade ao país no concerto das nações (QUEIROZ, 1989: 29). De que forma o Brasil tem feito uso de aspectos culturais para atuar no cenário internacional?

II) Diplomacia cultural à brasileira: dimensão de segundo plano?

A *expertise* e a preparação do corpo diplomático brasileiro são amplamente reconhecidas mundo afora. O Brasil possui uma diplomacia antiga e muito profissionalizada, desenvolvida de forma ativa desde a independência do país. Contudo, muitos estudiosos identificam uma ausência da dimensão cultural na atividade externa do Estado brasileiro (RIBEIRO, 2011; MACHADO, 2012; BARÃO, 2012; DUMONT & FLÉCHET, 2014). Além da falta de direcionamento de recursos financeiros e pessoais, o próprio pensamento internacional brasileiro foi por muito tempo marcado pela exclusão da diplomacia cultural, cuja literatura é muito recente e ainda escassa. A título ilustrativo, o primeiro trabalho brasileiro sobre diplomacia cultural foi escrito pelo Diplomata Edgar Telles Ribeiro, apenas em 1989.

Cervo (1992 *apud* BARÃO, 2012: 19), a partir de análise da bibliografia nacional, identificou uma situação de “patente exclusão do elemento psicossocial ou cultural de análise dado o foco dos trabalhos no eixo essencialmente político-econômico, fazendo da diplomacia cultural a grande ausente da bibliografia nacional da área”. Em outras palavras, na abordagem tradicional da política externa brasileira, a diplomacia cultural, como um dos instrumentos da dimensão de valores da política externa, não é considerada prioritária, por não estar relacionada diretamente com a capacidade de competição do país no sistema internacional, nem como condição para atingir o desenvolvimento.

Os autores Dumont e Fléchet (2014) identificaram duas fases da diplomacia cultural no Brasil até a década de 1980. A primeira correspondeu à introdução da diplomacia cultural brasileira, compreendida no período de 1920 a 1945, onde essa permaneceu ainda entre um estágio de cooperação intelectual e de propaganda. Durante a Primeira República não foram implementadas políticas sistemáticas de difusão da cultura brasileira para o exterior, apenas iniciativas esparsas. As poucas iniciativas de projeção de características culturais do Brasil ainda procuravam se inserir no cenário mundial sob a ótica eurocêntrica, motivada pela primazia do homem branco e pela civilização europeia. Não havia, portanto, a valorização do nacional, uma ideia autêntica de identidade nacional brasileira, mas apenas uma adequação ao mundo dos “outros”.

No período entre guerras a diplomacia cultural se introduziu de forma tímida no Brasil, mas com características que perduraram mesmo depois de 1945. Dumont e Fléchet (2014) destacam três dessas características: certa desordem institucional associada ao peso de personalidades marcantes, um grande pragmatismo na compreensão dos assuntos e da escolha dos destinatários e a dissociação entre o que se valorizava no plano interno e o que se projetava da cultura brasileira no cenário internacional. Ou seja, não havia se constituído ainda um corpo institucional estável responsável pela implementação de iniciativas culturais de longo prazo, ligadas ao projeto nacional.

456

Entre 1945 e 1980 houve certa estruturação e ampliação da diplomacia cultural brasileira, ainda detentora de lugar secundário na política externa. Durante a Nova República e a Ditadura Militar, três novas direções foram atribuídas à política cultural: importância no âmbito das diferentes instâncias políticas brasileiras, o conteúdo das ações adotadas foi modificado (ganhou espaço a cultura popular ao lado da erudita) e diversificação de destinatários (espaços e públicos). No período referido, sucessivas reformas foram feitas no Itamaraty, como a instituição do Departamento Político, Econômico e Cultural em 1945, composto por quatro divisões, dentre elas a Divisão Cultural do Itamaraty. A Divisão Cultural teve suas atribuições progressivamente ampliadas em decorrência da transição da cooperação cultural para a ação cultural, mas os poucos registros existentes atestam a falta de recursos financeiros e de centralidade da dimensão cultural dentro do Itamaraty, ainda que o aparelho administrativo do Departamento Cultural do Ministério tenha continuamente crescido do período pós-guerra ao início dos anos 1980. Ao longo do século XX, duas metas estabelecidas pela diplomacia desde a década de 1930 continuaram pautando as iniciativas voltadas ao setor cultural: a defesa da identidade nacional e os interesses econômicos do Brasil no exterior (DUMONT & FLÉCHET, 2014).

Além de muito orientada para interesses econômicos, a diplomacia cultural do século XX era também muito pragmática e reativa, sem atuação propositiva, estratégica, ou prospectiva. Exemplo disso foi a introdução de elementos populares na linha cultural defendida pelo Itamaraty na década de 1950 e 1960 como forma de atender à demanda dos estrangeiros interessados no produto cultural brasileiro. De acordo com Dumont e Fléchet (2014: 214): “A diplomacia cultural não serviu, neste caso, para introduzir um produto cultural (a MPB e o samba), mas sim para consolidar um interesse preexistente do público-alvo (os europeus amantes de danças latinas).” Na maioria dos casos a ação do Itamaraty não era a de divulgar produções brasileiras ainda desconhecidas no exterior e pautar os elementos característicos da identidade nacional, mas foi a popularidade já adquirida pelas produções (principalmente música e cinema) que deu origem à introdução de políticas específicas cujo objetivo era defender os interesses econômicos e estratégicos do país.

Essa desconexão foi ainda mais evidente durante a ditadura militar. No interior do país, artistas como Chico Buarque, Caetano Veloso e Gilberto Gil eram censurados e foram exilados por serem julgados “inimigos do regime”. Contudo, no exterior a situação era muito diferente, pois o Itamaraty patrocinava artistas conhecidos por sua oposição ao regime, em razão de seu sucesso de público entre os estrangeiros (DUMONT & FLÉCHET, 2014: 215).

Algumas mudanças importantes devem ser mencionadas para as décadas de 1960 e 1970, quando os destinatários da política cultural brasileira – antes quase que exclusivamente os países europeus e americanos – passaram a incluir países do continente africano. Essa reorientação foi reflexo da “política externa independente”, lançada por Jânio Quadros em 1961, que visava desenvolver ações bilaterais com a África Ocidental e Meridional,

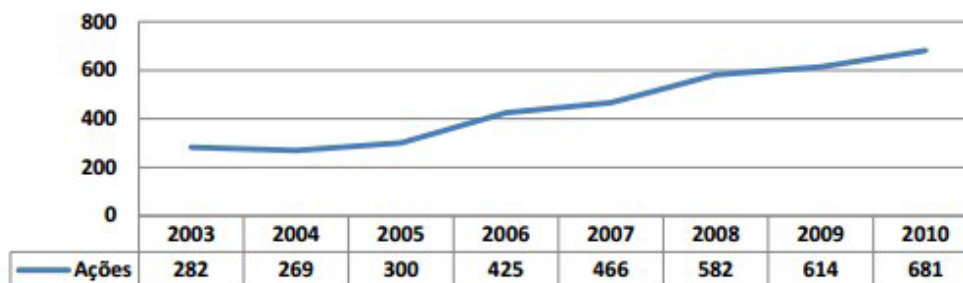
destacando as afinidades étnicas e históricas entre Brasil e África. Tal política foi suspensa momentaneamente pelo golpe de 1964, mas retomada pelo governo militar no início dos anos 1970 (BARÃO, 2012). A África não se tornou área privilegiada para a diplomacia cultural brasileira, entretanto iniciativas atestam a diversificação dos espaços de interesse destas ações, anteriormente extremamente centradas na Europa e nos Estados Unidos.

Para Dumont e Fléchet (2014: 216), precocidade, continuidade e pragmatismo são três características da diplomacia cultural brasileira do século XX. Esta é identificada como muito pragmática — traço próprio da política exterior brasileira que inspirou igualmente o setor cultural. Ademais, os autores identificam uma persistente desordem institucional no âmbito do Itamaraty e a falta crônica de recursos, muitas vezes denunciada pelos implementadores de política culturais (RIBEIRO, 2011).

Nos anos 1980-1990 o paradigma nacional-desenvolvimentista entrou em declínio em função das instabilidades econômicas e das reconfigurações motivadas pelo fim da Guerra Fria, que condicionaram a diminuição da capacidade de influência dos países em desenvolvimento. O Brasil passou a integrar as noções de democratização, de Direitos Humanos e de crescimento econômico compatível com a preservação ambiental em seu escopo discursivo no cenário internacional. Mas tais elementos de construção de prestígio foram abordados fora do âmbito da diplomacia cultural, que permaneceu em segundo plano, guiado por uma visão mercadológica da cultura (BARÃO, 2012).

Apenas no início do século XXI é possível observar que a cultura aparece como elemento protagonista de um novo projeto de desenvolvimento nacional. Anteriormente tratada ora como questão secundária, ora como instrumento de regimes ditatoriais, a cultura se tornou eixo fundamental do projeto de Estado no Governo Lula, constituindo novo âmbito de aproximação bilateral e multilateral (BARÃO, 2012; NOVAIS, 2013), sobretudo ao conceder maior destaque ao Sul global. O trabalho de mapeamento da diplomacia cultural no Governo Lula realizado por Bruno do Vale Novais (2013) demonstrou que entre 2003 e 2010 houve uma progressão significativa do número de ações culturais internacionais veiculadas por três atores governamentais: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Cultura (MINC) e o Ministério da Educação (MEC).

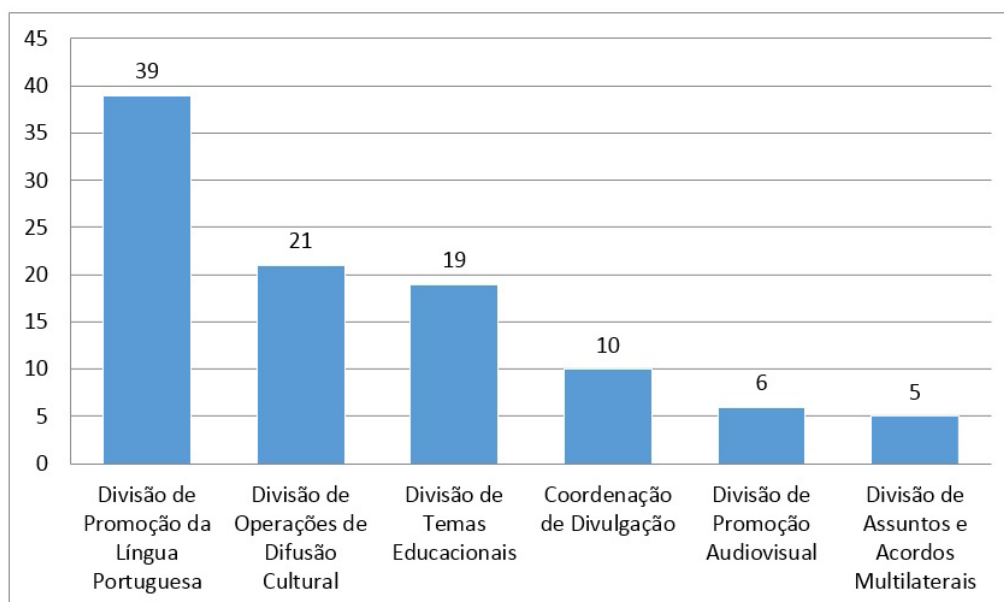
Gráfico 1: Evolução da quantidade de ações pertinentes à diplomacia cultural brasileira no período 2003-2010.



Fonte: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013; MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, 2013 (apud NOVAIS, 2015: 196)

Além da evolução crescente do número de ações de diplomacia cultural realizadas no período em questão, é possível observar uma diversificação dos atores responsáveis por esta dimensão da política externa. Dentro do MRE, o ator primário da diplomacia cultural (NOVAIS, 2013: 196), a função de divulgação da cultura brasileira no exterior é responsabilidade do Departamento Cultural. Este Departamento é organizado em seis divisões: 1) Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP), 2) Divisão de Operações de Difusão Cultural (DODC), 3) Divisão de Assuntos e Acordos Multilaterais (DAMC), 4) Divisão de Temas Educacionais (DCE), 5) Coordenação de Divulgação (DIVULG), 6) Divisão de Promoção do Audiovisual (DAV). O gráfico abaixo ilustra a distribuição interna das ações ligadas à diplomacia cultural no MRE.

Gráfico 2: Distribuição do número de projetos realizados pelas Divisões do Departamento Cultural do Itamaraty - 2003 a 2010 (%)



Fonte: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013 *apud* NOVAIS, 2013: 81.

Em função da maior expressividade de ações realizadas pela Divisão da Promoção da Língua Portuguesa (DPLP), que concentrou 39% das atividades de diplomacia cultural realizadas pelo Itamaraty no período de 2003 a 2010, é possível dizer que a difusão do idioma brasileiro é uma das prioridades do Ministério. O principal mecanismo utilizado para a difusão do idioma é a Rede Brasileira de Ensino no Exterior (REBx). Esta Rede atua através dos Centros e Institutos Culturais Brasileiros no Exterior, do Programa Leitorados e do apoio a instituições sem fins lucrativos conveniadas aos Postos Brasileiros no Exterior, cujo objetivo é promover o ensino da língua portuguesa (NOVAIS, 2013: 77). Atualmente há 21 unidades dos Centros Culturais Brasileiros, distribuídas da seguinte forma: 12 (doze) no continente americano, 3 (três) no continente europeu e 6 (seis) no continente africano. Os Centros presentes no continente americano se situam, principalmente, nos países latino-americanos: Peru, Bolívia, Guiana, Paraguai, Chile, Haiti, El Salvador, refletindo a importância atualmente concedida aos vizinhos da América Latina por parte do Brasil em termos de difusão cultural.

As ações de diplomacia cultural do MRE catalogadas por Bruno Novais (2013) mostraram-se presentes em todos os continentes do mundo, com destaque significativo para a atuação do Brasil na América do Sul (44%) e Europa (19%), seguidos de África (12%) e América Central e Caribe (10%).

459

Tabela 1: Ações do Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores do Brasil no mundo no período 2003-2010

Continente	DPLP	DODC	DAMC	DIVULG	DAV	DCE	TOTAL	Índice (%)	Rank
América do Sul	446	166	46	163	26	140	987	44	1º
Europa	151	94	36	32	25	3	341	19	2º
África	66	34	12	4	16	138	270	12	3º
América Central e Caribe	96	25	1	0	2	112	236	10	4º
América do Norte	55	37	15	11	6	12	136	6	5º
Oriente Médio	9	64	1	1	38	0	113	5	6º
Ásia	29	14	1	2	11	15	72	3	7º
Oceania	3	9	0	0	6	0	18	1	8º
Total	855	443	112	213	130	420	2173	100	-

Fonte: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013 *apud* NOVAIS, 2013: 81.

No que diz respeito ao Ministério da Cultura (MinC), constata-se crescente atuação deste na diplomacia cultural. Em 2003 foi instituída a Assessoria internacional do MinC, o que inaugurou um modo compartilhado de formulação de ações culturais internacionais entre MinC e MRE (NOVAIS, 2013). Em 2006 foi criado o Comissariado da Cultura Brasileira no Mundo (CCBM), composto por membros de ambos os Ministérios. O CCBM realizou relevantes atividades para a diplomacia cultural brasileira, como o “Ano do Brasil na França – Brésil, Brésils” e a “Copa da Cultura” na Alemanha, realizado na época da Copa Mundial de Futebol (NOVAIS, 2013: 96). Já em 2008, houve a implantação da Diretoria de Relações Internacionais (DRI), vinculada à Secretaria Executiva do MinC, que substituiu a estrutura do CCBM e assumiu suas responsabilidades. As finalidades do DRI vinculam-se explicitamente à diplomacia cultural, conforme demonstrado pelo fragmento do Decreto nº 7.743, de 2012 (BRASIL, DECRETO Nº 7.743, DE 31 DE MAIO DE 2012, *apud* NOVAIS, 2013: 97-98):

I - subsidiar e coordenar os órgãos do Ministério e entidades vinculadas, em assuntos internacionais do campo cultural; II - subsidiar, orientar e coordenar a participação do ministério e entidades vinculadas em organismos, redes, fóruns e eventos internacionais que tratam de questões relativas à cultura; III - orientar, promover e coordenar o planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, programas, projetos e ações internacionais do Ministério e entidades vinculadas; IV - disseminar as diretrizes da política externa brasileira na área da cultura e assegurar sua adoção nas ações internacionais do Ministério e entidades vinculadas; V - coordenar, em articulação com demais órgãos do Ministério e Ministérios afins, programas, projetos e ações de cooperação internacional e a negociação de atos internacionais com organismos internacionais e governos estrangeiros; VI - apoiar e subsidiar, em articulação com os demais órgãos do Ministério, Ministérios afins e entidades públicas e privadas nacionais e estrangeiras, a exportação de bens e serviços de cultura brasileiros; VII - definir estratégias e apoiar ações para intensificar o intercâmbio cultural e artístico entre o Brasil e países estrangeiros, em articulação com os demais órgãos do Ministério e entidades vinculadas; VIII - desenvolver ações e projetos especiais para promover a cultura brasileira no exterior; IX - atuar como

interlocutor do Ministério e entidades vinculadas junto ao Ministério das Relações Exteriores;
X - acompanhar a elaboração, assinatura e execução dos convênios, contratos, termos de parceria e demais instrumentos necessários ao cumprimento das funções da Diretoria; XI - auxiliar na definição da agenda internacional do Ministro e do Secretário-Executivo, e subsidiar reuniões e audiências de interesse do Ministério que envolva temas internacionais.

460

A inauguração do setor internacional dentro do MinC refletiu a importância que a difusão interacional da cultura brasileira adquiriu no Governo Lula. Além do DRI, responsável pela coordenação de projetos de diplomacia cultural, o MinC atuou na promoção da cultura brasileira através de secretarias e autarquias no período 2003-2010: a) Secretaria do Audiovisual; b) Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID); c) Secretaria de Políticas Culturais (SPC); d) Agência Nacional do Cinema (Ancine); e) Fundação Biblioteca Nacional (FBN); f) Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); g) Fundação Cultural Palmares (FCP); h) Fundação Nacional das Artes (Funarte); i) Instituto Brasileiro de Museus (Ibram); j) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) (NOVAIS, 2013: 96). Assim como o MRE, a atuação do MinC voltou-se principalmente para a América do Sul, que recebeu 49% das ações de diplomacia cultural, e Europa (33%), sendo que o continente Africano foi alvo de um percentual consideravelmente menor dos projetos desenvolvidos para promoção da cultura brasileira (5%) (NOVAIS, 2013: 109). As áreas mais trabalhadas pelo MinC em número de projetos desenvolvidos foram Editoração; Língua, Livro, Leitura e Literatura; e Artes Plásticas (NOVAIS, 2013: 133).

Em menor medida que os demais, o Ministério da Educação (MEC) também atuou na diplomacia cultural brasileira, principalmente através da representação do País em organizações internacionais, como a Unesco, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), e através da cooperação com países que firmaram acordos de cooperação educacional com o Brasil. Um dos exemplos de atividades do MRE que favoreceram a diplomacia cultural foi o Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBE), criado em 2005 por Brasil e Argentina com o objetivo de promover o intercâmbio de docentes do Mercosul. Ademais, foram concedidas bolsas de estudos para estrangeiros através dos Programas de Estudantes-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação, cujo público-alvo foram estudantes da América Latina e da África (NOVAIS, 2013: 145).

Em resumo, a diplomacia cultural brasileira adquiriu relevância a partir do início do século XXI, o que pode ser constatado i) pela estrutura interministerial criada ou incrementada a partir de 2003; ii) pelo envolvimento de entes diversificados na tarefa de difundir a cultura brasileira no cenário internacional; iii) pelo número de ações culturais desenvolvidas no exterior no período 2003-2010, cuja soma correspondeu a 4.854 projetos identificados por Novais (2013: 197); iv) pela diversidade de áreas de atuação da diplomacia cultural (difusão da língua portuguesa, educação, teatro, música, patrimônio cultural, artes, museus, dança, esporte, gastronomia, turismo, etc.); v) pelo destaque concedido pela diplomacia cultural às regiões prioritárias da política externa, quais sejam: América do Sul e África. Posição de destaque também foi concedida à Europa, fato que poderia ser explicado em função da tradição e experiência dos próprios países europeus no campo da diplomacia cultural, o que incentivou o investimento na área por parte do Brasil para manter e consolidar as relações com a região. Além da crescente prioridade concedida pelo Governo Lula à difusão cultural brasileira, observa-se que esta área de política externa foi sobretudo trabalhada através da difusão da língua portuguesa falada no Brasil, por meio de publicações, literatura, editoração e ensino do idioma nos centros e institutos culturais no exterior (NOVAIS, 2013: 198).

Apesar de ainda tímida quando comparada à prática longeva e consolidada dos países desenvolvidos, a diplomacia cultural brasileira demonstra atuação coerente com suas prioridades de política externa (MACHADO, 2012) e tem experimentado ampliação e sistematização no século XXI. No Governo Lula identifica-se a defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional, aliada à busca de uma aproximação com países do Sul global (BARÃO, 2012), o que demonstrou compatibilidade com as principais tendências da diplomacia cultural realizada no período em questão.

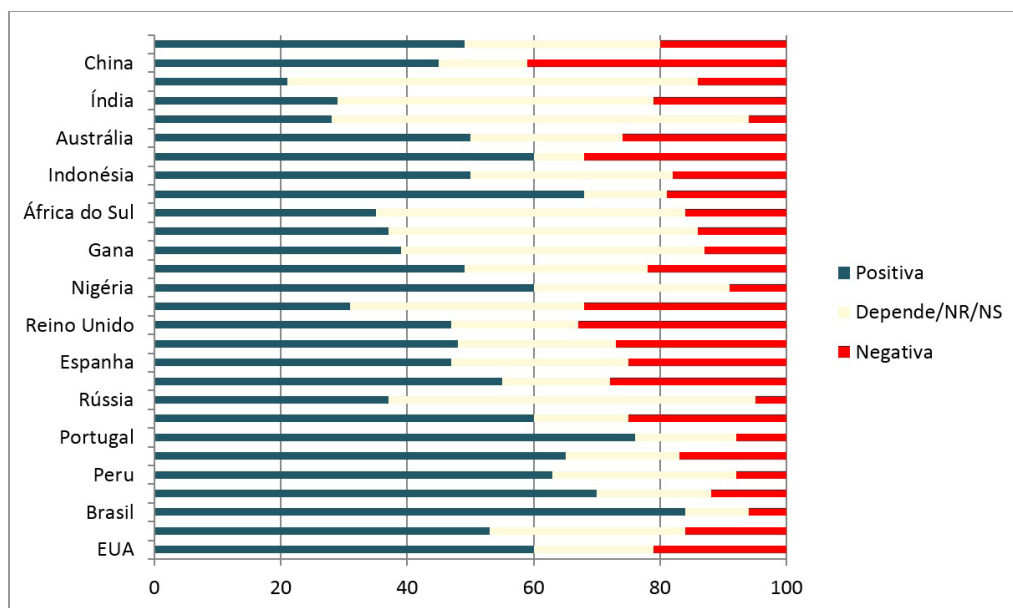
461

III) O Brasil visto pelo mundo

Ao final do século XX, o Brasil ainda era visto no exterior como uma economia baseada na agricultura, com indústria precária e transição para a democracia ainda não consolidada (ESTEVEES *et al.*, 2012). Ao longo das três últimas décadas ocorreram mudanças significativas no país, cujos efeitos foram a transformação de um país agrícola e importador de manufaturas em uma nação industrializada e exportadora, fornecedora de bens e serviços (RIBEIRO, 2011). Na primeira década do século XXI, o Brasil passou a ser visto como um gigante do Sul, é a sexta maior economia do mundo e tem ganhado importância no cenário mundial. Sua imagem tem passado por uma reversão relevante e é inegável que a maneira como o país é visto no exterior tem o potencial de favorecer a conquista de seus objetivos de política externa.

De acordo com a pesquisa da BBC World Service Country Rating Pool, que tem mensurado as opiniões das pessoas a respeito da influência dos países no mundo desde o ano de 2005, em 2011 o Brasil foi o país que apresentou maior ascendência positiva da percepção de sua influência no cenário internacional. Tal avaliação positiva pulou de 40% para 49% na média em relação ao ano anterior (2010), sendo que a avaliação negativa caiu para apenas 20% na média, conforme pode ser observado no gráfico 3 abaixo. No ano de 2011 a imagem do Brasil aparece como mais positiva do que negativa em todos os países sondados, com exceção da Alemanha e da China, onde as populações se mostram mais divididas em relação à percepção do país. Além da impressão positiva, de acordo com a pesquisa da BBC, a imagem do Brasil parece ter adquirido maior clareza na mente das pessoas ao redor do mundo nos últimos anos, posto que o número de não respondentes caiu 6 pontos percentuais em relação a 2010, em média. É possível identificar, ainda, significativo percentual e aumento das opiniões positivas sobre o Brasil em países africanos como Nigéria e Egito, assim como em outros países em desenvolvimento, como Turquia, México, Peru, Chile. Percebe-se que o Brasil é muito bem visto por peruanos (63%) e chilenos (70%), seus vizinhos latino-americanos.

Gráfico 3: Percepção da influência do Brasil – por país, 2011 (%)



Fonte: BBC World Service Country Rating Pool.

A primeira década do século XXI correspondeu a um período de ascensão da reputação do Brasil no cenário internacional, o que pode ser ilustrado por alguns fatos midiáticos marcantes: em 2010, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito um dos líderes mais influentes do mundo pela revista americana Times; em 2009 o chanceler Celso Amorim foi indicado pela revista Foreign Policy como “o melhor chanceler do mundo”; e no mesmo ano Lula foi referido pelo Presidente dos Estados Unidos, Barak Obama, como “o cara”, e como o “político mais popular da terra” durante a Reunião do G20. É difícil afirmar que o desempenho econômico tenha sido o único fator responsável pela crescente imagem positiva do Brasil no exterior. Fatores culturais podem ter sido importantes para revelar o Brasil para o mundo em outra perspectiva, aproximar o país de outras nações em desenvolvimento e deixar mais clara a imagem do Brasil para os estrangeiros. Por sua vez, os fatores culturais podem até mesmo ter favorecido as condições de ampliação das relações comerciais, econômicas e políticas do Brasil com outros atores do sistema internacional. Em longo prazo, a cultura e outros aspectos imateriais estabelecem pontes e intensificam a confiança entre povos distintos na medida em que promovem o conhecimento mútuo, a identificação de características comuns e até mesmo a busca por objetivos similares.

Conclusões

Este trabalho demonstrou, a partir de dados secundários da literatura, que o empreendimento do Brasil na área da diplomacia cultural começou a ser trabalhado com mais centralidade, de maneira mais estratégica, institucionalizada e coordenada a partir da administração de Lula da Silva. Os estudos sobre esta temática ainda são escassos no País e merecem maior atenção dos pesquisadores, sobretudo no presente momento, em que a reputação do Brasil no cenário internacional tem sofrido críticas em função da instabilidade político-econômica no âmbito doméstico. Uma das questões mais importantes a serem compreendidas na atualidade são as continuidades ou rupturas representadas pelo Governo Dilma Rousseff em relação à estrutura e estratégia da

diplomacia cultural empreendida anteriormente por Lula, tendo em vista que, apesar de pertencerem ao mesmo partido político, são constatadas relevantes mudanças na política externa sob esses dois governantes.

463

(Recebido para publicação em agosto de 2015)

(Reapresentado em outubro de 2015)

(Aprovado para publicação em outubro de 2015)

Cite este artigo

BURNI, Aline. Percepções, imagens e diplomacia cultural: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista Estudos Políticos:** a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e) anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.6, N.2, pp. 443 – 465, setembro 2016. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>.

Referências bibliográficas

BARÃO, G. R. A diplomacia cultural na política externa do governo Lula: um novo projeto de desenvolvimento nacional (2003-2010). Porto Alegre: monografia de graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

BBC. "BBC country rating poll reveals positive views of Brazil on the rise in 2011." *BBC Press Release*. N.p., n.d. Web. 1 Aug. 2012. Disponível em: www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar11/BBCEvalsUS_Mar11_rpt.pdf

BERGER, P. L.; HUNTINGTON, S. P. *Muitas Globalizações*. Diversidade Cultural no Mundo Contemporâneo. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record. 2004.

CARR, E.H. *Vinte anos de Crise*. Brasília: UnB, 1981.

CERVO, A. L. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília, São Paulo: Editora da UnB, Instituto Italiano di Cultura, 1992.

COOMBS, P. H. *The Fourth Dimension of Foreign Policy*. New York: Harper & Row Publishers. 1964

DUMONT, J. & FLECHET, A. "Pelo que é nosso! A diplomacia cultural brasileira no século XX". *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 34, n 67, p.203-221, 2014.

ESTEVES, et al. "Perceptions of Brazil Abroad". CEBRI – *Brazilian Center for International Relations*. Disponível em: < http://www.cebri.org/midia/documentos/brazilabroad_xixferi.pdf >2012.

FEATHERSTONE, M. *Cultura Global*. Nacionalismo, globalização e modernidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

FREYRE, G. *Casa Grande & Senzala*. Global Editora, 2006.

- HARVEY, Edwin. *Relaciones culturales internacionales en Iberoamérica y el mundo*. Madri: Tecnos, 1991. 464
- HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.
- IORIS, R. R. "A globalização cultural e os desafios para uma governança global democrática". *Mural Internacional*, Ano I, nº 1, Jan./Jun. 2010.
- LESSA et. al. "Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no Governo Lula". In: PINHEIRO, L. MILANI, C. R. S. *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Ed. FGV. 2011.
- LIMA, M. C.; MARANHÃO, C. M. S. A. "O Sistema de Educação Superior Mundial: Entre a Internacionalização Ativa e Passiva". *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, nº 3, nov. 2009. p. 583-610.
- MACHADO, G. L. *A difusão cultural brasileira como instrumento de política externa: estratégias contemporâneas*. Porto Alegre: monografia de graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.
- MARK, Simon. *A comparative Study of the Cultural Diplomacy of Canada, New Zeland and Australia*. Auckland: tese de doutorado, University of Auckland, 2008.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, 2015. Disponível em: < <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-culturelle/>>. Acesso em: 25 de Outubro de 2015.
- MITCHELL, J. M. *International Cultural Relations*. London: Allen and Unwin, 1986.
- NOVAIS, B. V. *Caminhos trilhados, horizontes possíveis: um olhar sobre a diplomacia cultural do Estado brasileiro no período de 2003 a 2010*. Salvador: dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, 2013.
- NYE, J. *Soft Power. The means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- NYE, J. *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.
- NYE, J. "Soft Power". *Foreign Policy*, nº 80, Twentieth Anniversary. Autumn, 1990. p. 153-171.
- OKAMOTO, M. S. "A cultura brasileira no imaginário francês – da independência aos primeiros tempos da República". *Revista Travessias*, vol. 1, nº 1, 2007. p. 1-17.
- OLIVEN, R. G. *A parte e o todo: a diversidade cultural do Brasil-Nação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- QUEIROZ, M. I. P. Q. "Identidade cultural, identidade nacional no Brasil".

Tempo Social – Revista Sociologia da USP. São Paulo, 1(1), sem. 1989. p. 465
18-31.

RIBEIRO, E. T. *Diplomacia Cultural: seu papel na política externa brasileira*.
Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

VISENTINI, P. F. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de
Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2013.