

## A CONSTRUÇÃO DA IMAGEM DO BRASIL NO EXTERIOR E A DIPLOMACIA MIDIÁTICA NO GOVERNO LULA

### *THE CONSTRUCTION OF BRAZIL'S FOREIGN IMAGE AND THE MEDIA DIPLOMACY IN THE LULA'S GOVERNMENT*

---

Silvia Garcia Nogueira

*Universidade Estadual da Paraíba*

Caroline Burity

*Universidade Nova de Lisboa*

#### **Resumo**

Este trabalho parte de uma reflexão sobre o cenário internacional marcado pela revolução tecnológica e pelos meios de comunicação globais para um debate sobre o conceito e a prática da Diplomacia Midiática no governo Lula, tendo em vista a construção de uma imagem positiva do Brasil no exterior. A análise do contexto da Sociedade de Informação possibilita discutir a mídia como instrumento político de controle, constrangimento, intervenção e negociação no cenário internacional. Para isso, foram utilizadas fontes documentais oficiais da administração federal, bibliografia específica e pesquisa *in loco* junto à Secretaria de Comunicação da Presidência da República e a Assessoria de Imprensa do Gabinete do Itamaraty. Tendo em vista os dados coletados, observou-se que o governo Lula utilizou estrategicamente os recursos de diplomacia midiática com o intuito de promover uma percepção internacional favorável do Brasil.

**Palavras-chaves:** Diplomacia, Mídia, Relações Internacionais, Secretaria de Comunicação da Presidência da República - Secom/PR.

#### **Abstract**

This paper presents a reflection on the international scene marked by the technological revolution and the global media for a discussion on the concept and practice of media diplomacy. The analysis of the context of the Information Society enables discuss the role of the great global communication networks as tools of control, embarrassment, intervention and negotiation in the international arena. It discusses also the international communication in foreign affairs during the administration of President Lula (2003-2010), having as object the composition of Communication Secretariat of the Presidency, the relationship of this with the departments of the Ministry foreign policy and how international communication impacted on foreign policy strategies. For this, we used official documentary sources of the federal administration. Given the data collected, it was observed that Lula da Silva used the resources of media diplomacy to promote the image of Brazil abroad.

**Keywords:** Diplomacy, Media, International Relations, Communication Secretariat of the Presidency - Secom/PR.

## Introdução

Os avanços tecnológicos no campo da comunicação social promovem novas formas de interações entre indivíduos, grupos, nações e Estados. A partir de tais avanços, mas, simultaneamente, como um reflexo de um movimento maior de mudança, vão-se constituindo na contemporaneidade marcas típicas da modernidade líquida (Bauman, 2003) – novas concepções de tempo e espaço, da sociedade da informação, em que esta é um bem precioso, e da sociedade do espetáculo (Debord, 1997) – cujas relações entre pessoas são mediadas por imagens, por representações.

No campo das Relações Internacionais, as fronteiras dos Estados se tornaram mais flexíveis, facilitando o acesso à informação, o fluxo de capitais pelo globo e um maior intercâmbio de ideias, criando uma cultura de massas disseminada pelo cinema, redes internacionais de rádio e televisão, além da internet, conforme percepções de Castells (1999), Mattelart (2002) e Morin (2004). Passa a ocorrer um processo de “massificação das notícias” e de “consolidação de uma sociedade midiaticizada” (Lessa; Gavião, 2011, p. 51).

Como observado por Lessa e Gavião (2011), tem-se, desse modo, que o acesso a assuntos e agendas internacionais por interessados nos temas – mas não diretamente neles envolvidos – repercute e influencia a política externa dos países, obrigando especialistas e estados “a repensar suas estratégias diplomáticas dando lugar ao surgimento das denominadas *media diplomacy*, *digital diplomacy* e *cyber diplomacy*” (Lessa; Gavião, 2011, p. 53-54).

O conceito de Diplomacia Midiática (*media diplomacy*) aparece em Gilboa (1987), correspondendo a uma estratégia que aproveita os novos recursos midiáticos da Era da Informação, para a diplomacia. Desse modo, empresas jornalísticas privadas internas, redes internacionais de comunicação, portais de notícia na internet e a indústria cinematográfica passaram a ter importância no jogo político internacional.

A administração de visibilidade e a produção de imagens e percepções positivas dos Estados entre os formadores de opinião pública (como jornalistas e outros profissionais dos meios de comunicação) passaram a ser preocupação de governos voltados para a construção de reputações favoráveis nacional e internacionalmente, facilitadoras de implementações de políticas dentro e fora do país.

O Brasil não ficou de fora dessa tendência mundial. Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) até o atual de Dilma Rousseff (iniciado em 2011 e em curso), passando pelos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-

2010), a adoção de estratégias políticas voltadas para a construção de imagens positivas do País em todos os âmbitos e o entendimento de sua importância para a própria atividade diplomática passou a orientar diversas ações e programas brasileiros.

No caso de FHC, este teve “o mérito de projetar o país na cena internacional” (Lessa; Gavião, 2011, p. 55), a partir de parâmetros ligados à ideia de que o Brasil retornava à prática de políticas democráticas e com base na própria reputação do ex-presidente como um “intelectual internacional” (Lessa; Gavião, 2011, p. 55).

No que se refere ao governo do ex-presidente Lula, o diferencial significativo foi a implementação de uma série de ações e medidas estratégicas voltadas especificamente para o fortalecimento arrojado da construção positiva de imagens e percepções do Brasil no exterior – em particular no seu segundo mandato –, incluindo-se aí uma reforma estrutural e uma mudança conceitual no campo da comunicação governamental. Quanto ao atual governo de Dilma Roussef, percebe-se uma consolidação e continuidade das práticas adotadas por seu antecessor.

Diante desse quadro, este artigo objetiva analisar algumas das estratégias de comunicação e de diplomacia adotadas pelo governo Lula da Silva – por considerar que este realizou reformas efetivas nesse campo voltadas para a construção de uma imagem positiva do País no exterior, e que foram seguidas pelo atual governo de Dilma Roussef –, e examinar se o governo em questão utilizou-se dos recursos de diplomacia midiática, nos termos de Gilboa (1987), em que as relações entre o campo midiático e diplomático se conectam.

Para tanto, foram tomadas como fontes de pesquisa: bibliografia referente à temática mais ampla das conexões entre os meios de comunicação de massa, o campo político e as relações internacionais; documentos e outros materiais impressos da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), artigos acadêmicos, teses e dissertações produzidas por diplomatas no Instituto Rio Branco<sup>1</sup> e jornalistas da Secom/PR, além de acompanhamento de *sites* governamentais.

Paralelamente à investigação bibliográfica e documental, entre 2010 e 2012 foram realizadas entrevistas *in loco*, nos respectivos setores públicos em Brasília (DF), com integrantes da Área Internacional e da Comunicação Pública da Secom/PR, da Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG) e do setor de Divulgação (Divulg) do Itamaraty<sup>2</sup>.

---

1 Algumas dessas Referências são: Secretária de Comunicação da presidência da República (Secom/PR). Séries históricas. Comunicação com a Sociedade; Ministério das Relações Exteriores (MRE). Balanço de Política externa 2003-2010; MRE. Resenha de Política exterior; Carneiro (2011) e Soares (2007).

2 A pesquisa fez parte do projeto apoiado financeiramente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/processo nº 401004/2010-4) intitulado *A construção estratégica de imagens do Brasil no exterior: comunicação internacional e política externa na ótica da Secom/PR*, sob a coordenação de uma das autoras (Sílvia Nogueira) e participação na equipe da outra (Caroline Burity), autora inclusive da dissertação intitulada *Mídia e Relações Internacionais: Diplomacia Midiática no Governo Lula*, concebida a partir do projeto.

Cabe dizer que, desde o início do estudo, optou-se pela adoção de um ponto de vista das interpretações e das atividades dos agentes do governo em seu cotidiano profissional, ou seja, na perspectiva de quem trabalha com a construção de imagens do Brasil no exterior e utiliza estratégias para alcançar seus objetivos políticos. Embora a análise de conteúdos divulgados na imprensa internacional seja interessante para saber sobre a eficácia das ações adotadas pelo governo – e, por isso, pequenos fragmentos dos conteúdos divulgados na imprensa internacional são aqui apresentados, na forma de ilustração –, este nunca foi o recorte nem a intenção da pesquisa, assim como não o é deste artigo. Trata-se, antes, de uma contribuição para um debate sobre o modo como o governo Lula da Silva desenvolveu estratégias e ações voltadas para a melhoria de imagem do País no exterior, um tema ainda pouco explorado no campo acadêmico das Relações Internacionais.

### **A era da informação e a emergência das redes de comunicação**

As constantes mudanças tecnológicas estão, diariamente, transformando as relações dentro da política mundial. Para Nye (2009, p. 278), o referido momento “baseia-se nos rápidos avanços tecnológicos nos computadores e nas comunicações, o que por sua vez levou a uma diminuição radical do custo do processamento e da transmissão das informações”.

A sociedade da informação ou sociedade em rede (Castells, 1999), segundo Siqueira Jr. e Oliveira (2007), é composta por tecnologias de informação e comunicação que abarcam a aquisição, o armazenamento, o processamento e a distribuição da informação por meios eletrônicos. Essas tecnologias não transformam a sociedade por si só, mas são aproveitadas pelos indivíduos em seus contextos sociais, econômicos e políticos, ao gerar uma nova estrutura social, o que repercute na sociedade local e global.

A utilização dessa tecnologia pelos indivíduos é um dos pontos-chaves para entender como funciona a produção da informação mundial e como os Estados se apoderam da estrutura midiática para fazer valer seus interesses no jogo de poder internacional. Castells (1999) comenta as disparidades no quadro mundial de desenvolvimento econômico e social, mostrando o abismo existente entre países pobres e ricos. Nesse caso, os países que têm menos acesso às tecnologias e às demais ferramentas de comunicação tendem a estar sob forte influência de capital estrangeiro, gerando, como consequência, a centralidade dos países ricos na produção da informação.

A sociedade da informação insere-se em um contexto denominado por Bauman de “modernidade líquida”, em que “a solidez das instituições sociais, entre

elas o Estado soberano, perde espaço, de maneira cada vez mais acelerada, para a era dos líquidos” (Bauman, 2001, p. 17).

As frágeis ligações humanas, segundo Bauman (2004), têm reflexo nas ligações feitas entre Estados soberanos. Não há mais a figura do inimigo mortal ou do parceiro amigo, como nos primórdios das primeiras guerras. Não existe alinhamento ideológico com um ou outro Estado, como na época da Guerra Fria. Aproximações e rompimentos estatais produzem reflexos no tabuleiro dos jogos internacionais, e os acordos e tratados assinados são cada vez mais volúveis.

A sociedade da informação e a modernidade líquida afetam, pois, o modo como os Estados se relacionam, proporcionando, nesse caso, a formação de uma sociedade em rede e interdependente (Keohane; Nye, 1989). O desenvolvimento das tecnologias de informação intensificou este processo, dando origem à chamada *cyberpolitik* que é, segundo Rothkof (1998, p. 123), “uma forma nova de se fazer política internacional, utilizando os modernos recursos comunicacionais, a estrutura midiática existente em todo o planeta e os recursos da informática”.

Na percepção de Valente (2007), contudo, a *cyberpolitik* é o novo cenário, o que não significa a extinção dos campos reais de batalha, apenas uma ampliação do jogo para mais um ambiente. Nele, o discurso configura-se como um instrumento de disseminação de ideias políticas. A ampliação da disseminação dos discursos políticos em todo o mundo é feita através da fusão internacional das empresas de comunicação.

Segundo Silva (2008), grandes fusões de empresas e a formação de conglomerados de comunicação nos EUA vêm ocorrendo desde o fim da década de 1970. Vicente (2006) afirma que, nessa época, o Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a aplicar políticas mais racionais, de cunho claramente keynesiano, nas suas operações. Mediante o uso de métodos matemáticos e estatísticos, imprimiu uma nova mentalidade na concepção de administração e gerenciamento empresarial que acabaria por favorecer os mecanismos de fusão e concentração das grandes corporações internacionais.

Com a fusão neoliberal implementada, as faculdades de jornalismo norte-americanas passaram a ensinar os princípios norteadores do mercado da época: isenção e imparcialidade. Passou-se a entender que informação relevante é aquela feita por uma imprensa livre, que não pode estar subordinada nem a ideologias nem a governantes.

Essa mudança de percepção marcaria de forma clara uma quebra da influência dos veículos estatais sobre a opinião de suas populações, tornando-os pouco influentes. Contudo, a imparcialidade e a isenção jornalística foram desmitificadas logo depois, quando foi possível identificar a relação política-econômica das empresas privadas com os governantes.

Mamou (1992) afirma que políticos e comerciantes utilizam a desinformação como “carta” no jogo do poder, causando descrédito a custo do engano, mentiras e segundas intenções, financiando a mídia “chapa-branca”. Assim, caberá ao jornalista selecionar, dentre os diversos fatos narrados pelas fontes, quais são os que possuem capacidade de virar notícia através daquilo que Mamou (1992) chamou de “conhecimento sagrado”, aquilo que diferenciaria o jornalista de pessoas comuns, o *news judgement*. Para Tuchman (1993), a invocação do *news judgement* é uma atitude defensiva, pois, ao escolher o que é “objetivo” entre os fatos ocorridos, o jornalista deve relatar as suas noções de conteúdo para o que ele entende ser importante ou interessante<sup>3</sup>.

A influência do governo na mídia começa com a escolha do que vai ao ar, que ocorre através da *agenda setting*. O agendamento, segundo Penna (2006), ocorre porque a imprensa deve ser seletiva ao noticiar os fatos. Jornalistas atuam como *gatekeepers* (porteiros) da informação, deixando passar algumas e barrando outras, na medida em que escolhem o que noticiar e o que ignorar. Se um Estado tem uma forte *agenda setting* e se tem a competência de introduzir um assunto de seu interesse na pauta da mídia internacional e de outro Estado-alvo, possui a capacidade de atuar diretamente sobre as elites ou sobre os atores democráticos responsáveis pela formulação e pela manutenção dos interesses nacionais (Valente, 2007) e sobre a opinião pública mundial<sup>4</sup>.

Sensível a esse breve panorama relativo ao modo como o campo da comunicação opera, nota-se uma tendência dos governos a conferirem maior atenção às suas próprias políticas comunicacionais no âmbito internacional. No que se refere à política externa, se, por um lado, quem define a agenda da mídia mundial e chama a atenção para certos temas intenta influenciar a opinião pública mundial, criando um ambiente político favorável para a implementação de políticas de diversas naturezas voltadas para o exterior, por outro, também precisa estar atento ao modo como o país está sendo percebido pelos formadores de opinião e pela opinião pública mundial, uma vez que podem influenciar o rumo e a maneira como as decisões do governo serão tomadas.

---

3 Para uma discussão mais aprofundada do tema da objetividade e da imparcialidade jornalística, ver Nogueira (2005).

4 Cabe dizer que o conceito de opinião pública é entendido de distintas formas por vários autores (Schramm 1966; Rego 1986), inclusive que alguns nem acreditam em sua existência (Habermas 1984). Aqui, entende-se opinião pública no sentido dado por Champagne (1990), para quem o jogo político se torna um jogo de especialistas que constroem e alimentam a crença de que o povo, através das pesquisas de opinião, fala. Scotto (1995) recorda que Champagne é discípulo de Pierre Bourdieu e, como ele, acredita que o que se designa por opinião pública nos regimes democráticos corresponde a um espaço social dominado por profissionais da política que lutam para impor sua definição do próprio termo. Para Champagne (1990), nas sociedades democráticas, a opinião pública relacionada às elites políticas, desde o início do século XX, dá lugar a outra opinião pública, espontânea, produto dos movimentos de massa e das manifestações de rua.

Desse modo, entendendo que a administração de visibilidade é um fator desejável pelo governo do ponto de vista da estratégia política – e no governo Lula, como será visto, tal preocupação esteve fortemente presente –, será discutido, em seguida, como a mídia pode ser utilizada como instrumento de controle, constrangimento, intervenção e negociação no cenário internacional, estabelecendo a relação entre esta e a política externa dos Estados.

### **Mídia e política externa<sup>5</sup>**

Os meios de comunicação de massa – com a sua capacidade de construir e de disseminar informações e realidades sociais por meio de seu discurso diário em larga escala – compartilham com outros agentes a função de constituir a definição de regras, identidades e interesses, de modo que, em um movimento dialógico, são, igualmente, influenciados pela realidade política internacional.

Dentro desse contexto, a mídia pode ser considerada um ator de múltiplas faces (Camargo, 2008), que possui diferentes atributos, tipos de atividades, contextos e conceitos (Gilboa, 2009). A partir da criação de uma taxonomia relativa aos papéis desempenhados pela mídia, Gilboa (2009) apresenta quatro possibilidades de atuação: controladora, constrangedora, interventora e instrumental.

O papel da mídia como controladora indica que a comunicação global trocou os tomadores de decisão quanto às questões pautadas na intervenção militar. Esse papel é fundamentado na teoria do Efeito CNN, o qual entende que os meios de comunicação, principalmente a televisão, se tornaram atores influentes na formulação de políticas relacionadas à defesa e às crises humanitárias.

Como um ator constrangedor, a mídia é vista como mais um elemento que influencia no processo de tomada de decisão e cuja função principal é constranger o líder político a tomar decisões e agir em curto prazo. Para realizar essa tarefa, os tomadores de decisão se utilizam dos canais de comunicação no lugar dos canais diplomáticos. Isso ocorre devido à alta velocidade com que a mídia veicula informações em escala mundial.

A mídia como interventora atua nas mediações internacionais. Essa categoria considera que muitas vezes os repórteres agem como intermediadores diretos ou indiretos nos conflitos e podem servir como catalisadores dos acordos e resoluções.

A mídia como ator instrumental é utilizado por governos e diplomatas como uma ferramenta para mobilizar suporte e lograr acordos. Parte-se do pressuposto de que, ao criarem um ambiente de evento, a utilização dos meios de comunicação pode

<sup>5</sup> Parte dessa discussão sobre a teoria de Diplomacia Midiática e Mídia e Política Externa pode ser encontrada em Burity (2013). Para uma análise mais aprofundada, ver Burity (2012).

auxiliar nas negociações. A mídia como ator instrumental também está direcionada à conquista da opinião pública da sociedade internacional pelos governos.

Camargo (2008) sugere ainda uma quinta categoria de atuação da mídia: como ator conflituoso. Nesse aspecto, a mídia é tida como promotora de conflitos – como o caso da notícia disseminada em revistas americanas sobre a deturpação do Alcorão por soldados americanos que gerou protestos e causou a morte de mais de 15 pessoas em países islâmicos.

Considera-se que a compreensão de que existe uma influência mútua entre mídia e política é a mais adequada para se entender a sua atuação em assuntos internacionais. Na visão de Camargo (2008), o grau dessa influência pode variar de acordo com o caso analisado, e pode ocorrer que em determinados assuntos “ora a mídia guia a política e ora a política guia a mídia” (Camargo, 2008, p. 46) – e isso pode acontecer em diferentes intensidades e contextos, culminando em diversas formas de fazer diplomacia. Aqui, contudo, prefere-se entender tal relação como o fez o ex-presidente venezuelano, Hugo Chávez: trata-se de uma mistura em que o jogo midiático se confunde com o jogo político (Nogueira, 2012), portanto não necessariamente há precedência de um sobre o outro.

A política internacional de um Estado não está imune aos efeitos provocados pela mídia, como foi explicado anteriormente, justamente pelo entendimento aqui corrente de que vivemos em uma sociedade em rede. Assim, o que os relatos obtidos com os profissionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty) e da Secom/PR mostram é que o governo brasileiro não pretende ficar à parte desse processo de mediação das Relações Internacionais. As mudanças provocadas pela Era da Informação no jogo de poder entre os Estados passaram a integrar um novo campo do saber dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais denominado de Diplomacia Midiática (*Media Diplomacy*). Trata-se de um campo que analisa os efeitos dos modernos meios de comunicação e da imprensa sobre os assuntos de Estados em política externa e trata também da interferência desses novos meios na agenda internacional e na disputa pelo poder.

A partir do próximo tópico, passaremos a analisar a Diplomacia Midiática no Governo Lula da Silva (2003-2010) e as estratégias de comunicação utilizadas pelo Itamaraty e pela Secom/PR para atingir os objetivos de publicização de uma imagem favorável do Brasil no exterior.

### **Diplomacia midiática**

O primeiro autor a estudar o tema da Diplomacia Midiática (*Media Diplomacy*) foi o norte-americano Eytan Gilboa, professor de Ciência Política da Universidade de Harvard. Gilboa (2002) argumenta que a diplomacia tradicional, fechada, voltada



para um trabalho entre diplomatas e governo, com negociações completamente desconhecidas do público, deu lugar a uma nova forma de diplomacia – a diplomacia na era da mídia. Ela é fruto da revolução da informação do século XX, e constitui um exercício diplomático baseado no conhecimento das massas.

Em seu artigo intitulado “Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects”, publicado em 2001, Eytan Gilboa afirma que os estudos ainda incipientes sobre a mídia e as relações internacionais pecam pela confusão feita na definição de certos conceitos. Segundo o autor, a falta de modelos analíticos para o estudo da diplomacia midiática tem inibido o progresso nesse campo. Para tentar minimizar esse problema, Gilboa propõe nesse trabalho três modelos analíticos conceituais que promovem um estudo sistemático da mídia como o principal instrumento da política externa e das negociações. Esses três modelos são: o da diplomacia pública (*public diplomacy*), o da diplomacia na mídia (*media diplomacy*) e o da diplomacia feita pela mídia (*Media-Broker Diplomacy*).

Gilboa (2001) ressalta que cada um dos modelos analíticos propostos por ele só é apropriado para análise quando certas características ou condições estão presentes, e cada um tem diferentes ramificações profissionais e éticas para os três principais atores envolvidos na diplomacia: funcionários, a mídia e a opinião pública.

A ideia central da Diplomacia Pública “é uma comunicação direta com os povos estrangeiros, com o objetivo de afetar o seu pensamento e, em última instância, de seus governos” (Gilboa, 2001, p. 6). A comunicação em massa, entretanto, é apenas um dos canais da diplomacia pública. Esta pode ser realizada pela própria população através de intercâmbios culturais, científicos, acadêmicos, artísticos etc. A diplomacia pública serve, entre outras coisas, para cultivar “imagens favoráveis no exterior” (Gilboa, 2001, p. 6). Segundo Frederick (1993 apud Valente, 2007) para que o trabalho da diplomacia pública seja bem feito, é necessário ter conhecimento prévio de como o público estrangeiro pensa e ter a capacidade de agir dentro de seu campo cultural, sempre com o objetivo final de influenciar o governo de seu país, principal e final alvo das ações. Nas últimas três décadas, contudo, o surgimento de novos atores não estatais e a interdependência entre estes e os Estados ofereceu uma definição mais ampla do que venha a ser diplomacia pública. Segundo Signitzer e Coombs (apud Gilboa, 2001, p. 8), “passou a ser a maneira como indivíduos do governo ou privados influenciam direta ou indiretamente as atitudes e opiniões públicas que afetam as decisões de política externa de outros Estados”.

A Diplomacia na Mídia é um dos recursos contemporâneos menos estudados e mais importantes dentro da área temática da comunicação diplomática, e seu conceito é bastante confundido com o conceito de diplomacia pública. Valente (2007, p. 95), fazendo referência a Gilboa, diferencia Diplomacia Pública e Diplomacia na Mídia: na Diplomacia Pública, a arma principal é a propaganda; na Diplomacia na

Mídia, o meio de comunicação não é um transmissor de propaganda, e sim um meio de negociação. Na maioria dos casos, a primeira antecede a segunda, preparando o público envolvido na questão para a negociação do impasse e de suas consequências.

Gilboa (2001) explica que os dois conceitos apresentam duas formas diferentes de atuação. Na Diplomacia Pública, os lados empenhados estão em confronto e há uma preocupação na formação da imagem e da propaganda política. Já na Diplomacia na Mídia, tem-se a utilização dos meios de comunicação estabelecendo a ponte entre Estados e atores não estatais para construir confiança e avançar nas negociações, mobilizando o apoio público para acordos. A Diplomacia na Mídia é conseguida através de diversas atividades, como conferências, entrevistas, cobertura de visita de Chefe de Estado a determinado país e a presença de mediadores internacionais.

O terceiro e último modelo proposto por Gilboa (2001) entende a mídia não apenas como um instrumento de que o Estado se utiliza para alcançar seus interesses, mas como um ator nas Relações Internacionais, enxergando os meios de comunicação e os jornalistas como o quarto poder (Paillet, 1986), atuando nas negociações internacionais. Para Gilboa (2001), este terceiro modelo de Diplomacia Midiática é aquela em que os jornalistas e a mídia atuarão como mediadores de conflitos internacionais na fase de pré-negociação. Nessa fase, é importante obter informações sobre o Estado opositor, pois far-se-á uma análise das vantagens e desvantagens de um processo de negociação, e os meios de comunicação atuam exatamente como aquele instrumento que levará as mensagens de um lado para o outro.

Segundo Gilboa (2001), o modelo de Diplomacia Feita pela Mídia possui quatro efeitos diferentes: iniciativa, motivação, ações e consequências. Iniciativa e motivação, de acordo com Valente (2007), referem-se às posições de quem inicia esse processo: se são os jornalistas agindo independentemente, ou motivados por ideologias de agentes de política externa ou outras partes interessadas. Ações se referem às formas como os jornalistas promovem essa interferência diplomática, e consequências são os efeitos produzidos pela ação no cenário internacional.

Feitas essas considerações teóricas, as próximas sessões buscam responder à seguinte questão: o governo Lula se utilizou dos recursos de diplomacia midiática? Para alcançar este objetivo, analisaram-se as mudanças referentes às estratégias de comunicação do governo Lula da Silva no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty) e da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), e como essa estrutura alterou a relação entre a formulação da política externa e a imprensa. Em seguida, foram analisadas a estrutura comunicacional do MRE/Itamaraty e as estratégias midiáticas de promoção da imagem do Brasil no exterior.

### **A comunicação pública do Itamaraty e da Secom/PR**

Até o ano de 2003, a política de comunicação social do governo federal não possuía um planejamento específico que considerasse as particularidades dos diversos segmentos da mídia nacional, tais como a imprensa das capitais, do interior, os meios de comunicação popular e a internet. Segundo informações retiradas do catálogo Séries Históricas, produzido pela Secom/PR, a comunicação social pública era concentrada nos jornais, revistas, rádio e televisão do eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Brasília, assim como nas grandes revistas de circulação nacional e nas redes de televisão de alcance abrangente. Esse formato, contudo, não levava em consideração a complexidade e a heterogeneidade da imprensa brasileira, sem falar que a comunicação e interlocução com a imprensa internacional eram esporádicas, voltadas a pequenas demandas sem planejamento em longo prazo.

Ainda nesse período, a Secom/PR proporcionava capacidades restritas à coordenação do Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal (Sicom); não dava cumprimento às ações publicitárias por meios próprios; não possuía recursos no Orçamento da União; não assinava contratos com agências de publicidade ou outros prestadores de serviços, logo, não contava com funcionários com experiência em execução de ações publicitárias, nem possuía instrumentos de gestão e sistemas que dessem segurança aos controles internos.

Durante o governo Lula (2003-2010), adotou-se um modelo de comunicação integrada entre todos os órgãos do poder executivo federal. Tal modelo objetivava superar a fragmentação na comunicação do governo federal, agregando estruturas regimentais. Não sem propósito, o então Ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Franklin Martins (2010), apresenta sua visão sobre o tema, obedecendo a sete princípios, entre os quais a integração da comunicação, o entendimento de que existem várias imprensas e de que a publicidade governamental deve ser transparente e técnica.

Um importante setor dentro do Itamaraty que possui atribuições diretamente ligadas à diplomacia pública é o Departamento Cultural. Segundo informações do MRE/Itamaraty, coletadas no Balanço de Política Externa 2003-2010 e em entrevista concedida por um diplomata a uma das autoras em maio de 2011, o Departamento Cultural negocia acordos, desempenha atividades de organização e estabelece contatos com vistas à realização de eventos culturais. Com base em sugestões da rede de embaixadas e consulados, uma programação de iniciativas no exterior é examinada e definida no início de cada ano, levando-se em conta, entre outros fatores, as prioridades da política externa brasileira.

O Departamento Cultural auxilia a divulgação, no exterior, da “cultura brasileira” e, em particular, da língua portuguesa falada no Brasil. Essas tarefas

são levadas a efeito por seis divisões: Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP); Difusão de Operações de Difusão Cultural (DODC); Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais (Damc); Divisão de Cooperação Educacional (DCE); Coordenação de Divulgação (Divulg); Divisão de Promoção do Audiovisual.

Dentre essas, destaca-se a Divulg, responsável por disseminar informações sobre a política externa brasileira no exterior. Segundo definição do próprio sítio do Itamaraty<sup>6</sup>,

compete à Divulg disseminar informações sobre a política externa brasileira no exterior e no Brasil; divulgar, no exterior, aspectos da atualidade brasileira, em especial, no que se refere à cultura, avanço social, desenvolvimento industrial, estabilidade econômica e variedade étnica, climática e física; manter, harmonizar e aperfeiçoar os sítios eletrônicos do Ministério e dos Postos no exterior; elaborar e distribuir publicações em vários idiomas acerca de diversos aspectos da realidade brasileira; e apoiar programas de rádio brasileiros no exterior.

Subordinado à Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial, temos três subunidades sensíveis às ações de Diplomacia Pública: a Divisão de Programas de Divisão Comercial (DPG), responsável pela divulgação de políticas de atração de investimentos; a Divisão de Feiras e Turismo (DFT), que promove a participação de empresas brasileiras em feiras no exterior, além de acompanhar as atividades dos setores de promoção do turismo no Brasil em consulados e embaixadas; a Divisão de Operações de Promoção Comercial (DOC), que organiza missões comerciais, seminários, rodadas de negócio e eventos promocionais no Brasil e no exterior e auxilia na divulgação de eventos de interesse do empresariado brasileiro.

Ainda na área de promoção comercial, um importante instrumento é o *website* do *BrasilTradeNet* (BTN), lançado em 1998, em que empresas brasileiras e estrangeiras podem, respectivamente, ofertar e demandar produtos, buscar oportunidades de negócio e obter informações relativas às atividades executadas no departamento. O *website* foi reestruturado em 2001 e completamente remodelado no início do governo Lula, em 2003. Trata-se de uma ferramenta típica da diplomacia pública, utilizando-se das novas tecnologias da informação para promover a formação de redes entre atores privados da sociedade, nesse caso atuando na área comercial e financeira para divulgar a imagem do Brasil e a qualidade de seus produtos.

Outro importante instrumento de ligação entre o Itamaraty e a imprensa é consubstanciado mediante a elaboração, organização e distribuição dos *press releases*, ou simplesmente, *releases*. O termo em inglês significa, literalmente, “soltura à

6 Ministério das Relações Exteriores. Coordenação de Divulgação. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/sobre-o-departamento/coordenacao-de-divulgacao-divulg/>>. Acesso em: 18 out. 2014.

imprensa” e refere-se, segundo Rossi (2007), a documentos divulgados por assessorias de imprensa para informar, anunciar, contestar, esclarecer ou responder à mídia sobre algum fato que envolva o assessorado, positivamente ou não. É, na prática, uma declaração pública oficial e documentada do assessorado, mas também uma proposta de assunto, um roteiro, uma sugestão de pauta, no ângulo de quem o emite.

O Ministério das Relações Exteriores possui uma assessoria de imprensa muito atuante – a Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG) –, que além da produção de releases, atende jornalistas e serve como fonte de informações para formadores de opinião internacionais. O Portal do Itamaraty na internet disponibiliza uma sessão denominada “sala de imprensa”<sup>7</sup>, onde constam todas as notas divulgadas à imprensa, assim como artigos, discursos e entrevistas dos Ministros e Diplomatas, além de informações e formulários sobre o credenciamento de jornalistas brasileiros e estrangeiros que terão acesso às notícias do Ministério das Relações Exteriores.

Cabe observar que a AIG e a Divulg do Itamaraty costumam trabalhar em parceria com a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, seja no que se refere ao setor de comunicação pública voltada para dentro do País ou à sua área internacional, direcionada ao público externo.

### **A comunicação pública da Presidência da República**

A fragmentação da política de comunicação encontrada na Secretaria de Imprensa da Presidência da República foi o maior obstáculo do governo Lula na busca por uma comunicação integrada entre todos os órgãos do executivo. O governo tinha grande dificuldade para passar mensagens unificadas à sociedade. Tampouco conseguia planejar, acompanhar e avaliar de forma integrada suas ações de comunicação. Relatos concedidos pelo ex-secretário de imprensa do governo Lula, Ricardo Kotscho, ao jornalista Jorge Duarte, em 2006, defendem que, no início do governo Lula, a comunicação governamental não era boa, por não ser integrada (Singer et al., 2010, p. 441).

Em meio a esse imbróglio sistemático, a equipe de comunicação social do Presidente passou a agir em busca de dirimir os problemas e efetivar o princípio da comunicação integrada. Em março de 2007, foi criada a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), no lugar da antiga Secretaria de Imprensa da Presidência, que abriu caminho para um ambiente de entendimento,

---

7 Ministério das Relações Exteriores. Sala de Imprensa. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>. Esse link, assim como os demais acessados em 10 de maio de 2012, época em que a pesquisa foi realizada, não funciona mais, em virtude de uma reformulação recente no *site* do Ministério das Relações Exteriores, que tornou inacessível grande parte do material disponível na época. Optamos por manter esta e outras referências a órgãos do governo acompanhadas dos antigos endereços por ter sido neles que nos baseamos.

sinergia e otimização de ações e recursos de comunicação com a unificação das três estruturas regimentais anteriores em um só órgão essencial da Presidência da República.

A Secom/PR, segundo dados retirados do catálogo Séries Históricas, produzido pelo próprio setor, assumiu o desafio de coordenar e articular as assessorias de comunicação dos órgãos integrantes do Sicom (cerca de 265 órgãos, entre ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais). Passou a coordenar ações integradas de comunicação em situações de risco, em temas estratégicos e/ou transversais e no lançamento de novos planos e ações governamentais. A Secom/PR se comprometeu, ainda, a capacitar gestores para aperfeiçoar práticas de comunicação nos diferentes órgãos do Poder Executivo Federal e a qualificar estruturas e processos em seu ambiente de trabalho.

Como visto, Martins (2010) formulou, então, orientações voltadas para mudanças profundas no modo de produzir e circular informação pelo governo federal. *Media trainings* (treinamentos para lidar com a mídia e os jornalistas) passaram a ser realizados, assim como reuniões periódicas entre as assessorias de comunicação específicas dos ministérios e secretarias de governo.

Na área da publicidade, o Poder Executivo Federal adotou importantes medidas para institucionalizar suas ações publicitárias e dar transparência a esse processo. A Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica<sup>8</sup> assumiu a responsabilidade de executar a publicidade institucional de governo, com orçamento próprio, além de controlar o conteúdo da publicidade de utilidade pública feita pelos ministérios e órgãos da administração direta, bem como as ações de publicidade institucional e de utilidade pública das entidades da administração indireta, mas a integração com os canais diretos de secretário de imprensa e porta-voz de campanha permanecia inexistente.

Essa nova estrutura da comunicação estatal deu margem para o desenvolvimento das notícias relacionadas à política externa, uma vez que a imprensa internacional passou a receber tratamento direto e especializado da comunicação do governo, com apoio específico aos correspondentes estrangeiros, rodadas de conversações com ministros e autoridades e realização de dezenas de entrevistas exclusivas do presidente com jornais, revistas e televisões do exterior. As ações do governo com a imprensa internacional passaram a ser coordenadas pela “Área Internacional” da Secom/PR.

---

8 Segundo informações do site da Secom/PR (<[www.secom.gov.br](http://www.secom.gov.br)>), em 28 de maio de 2003, alterações feitas pela Lei nº 10.683/2003, que trata da estrutura da Presidência da República, e pelo Decreto nº 4.799, que trata da comunicação de governo do Poder Executivo Federal, deram à Secom a responsabilidade pelo assessoramento sobre gestão estratégica e pela formulação da concepção estratégica nacional. No Decreto nº 5.849, de 18.6.2006, o órgão passou a integrar a estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República com o nome de Subsecretaria de Comunicação Institucional.

Nos governos anteriores, assuntos relacionados à comunicação internacional que visavam promover o Brasil no exterior não possuíam uma estrutura adequada para esse fim. Sob a égide do Governo Lula, a comunicação internacional ficou, durante todo o primeiro mandato, a cargo da Secretaria de Imprensa, sendo constantemente relegada a segundo plano em prol dos assuntos domésticos. Somente em 2008, já no segundo mandato, foi criada a Área Internacional (AI) da Secom: um departamento específico para tratar da comunicação internacional do Brasil. Desde sua criação, ocuparam os postos de coordenação da AI diplomatas com experiência na área jornalística – o atual coordenador, Augusto Pestana, por exemplo, já atuou no jornal *Folha de S. Paulo*, segundo depoimento dado a uma das autoras, em 2012.

A estratégia internacional da Secom/PR começou a ser delineada, de acordo com informações obtidas no catálogo Séries Históricas e em depoimentos de jornalistas e diplomatas, em maio de 2007, quando o presidente da República aprovou um plano de comunicação para o exterior, que incluía a contratação de uma empresa de assessoria de imprensa e relações públicas para promover o Brasil em outros países, selecionada a partir de um processo de licitação baseado em técnica e preço.

O edital público, que convidou interessados em participar do processo licitatório, foi publicado em março de 2008. O certame resultou na contratação da empresa CDN Internacional, associada à Fleishman-Hillard, e com escritório em Washington (DC). O contrato foi assinado em 17 de dezembro de 2008, no valor de R\$15 milhões anuais, segundo informação divulgada pelo catálogo Séries Históricas, produzido pela Secom/PR. Em Brasília, cabe dizer que a CDN ocupa uma sala dentro da Secom/PR, com ampla participação conjunta em atividades da Secretaria e do Itamaraty, no que se refere a estratégias comunicacionais.

Nesse sentido, as parcerias entre Secom/PR, Itamaraty e CDN colaboraram para o próprio exercício da diplomacia midiática nos governos Lula e Dilma. Entre os principais programas compartilhados por eles, o programa voltado para formadores de opinião (PFO) talvez seja um dos mais importantes do ponto de vista estratégico da comunicação internacional e da construção de percepção positiva do Brasil no exterior. Trata-se de uma iniciativa do governo brasileiro de convidar formadores de opinião pública internacional para conhecer de perto a realidade nacional em seus múltiplos aspectos, acompanhando diretamente os convidados. Os destinos de visita obedecem a critérios estratégicos de interesse governamental – na maioria das vezes – ou de interesse dos jornalistas estrangeiros. Um exemplo foi o convite feito a jornalistas em 2012, ano da conferência mundial Rio+20, voltada para o meio ambiente e clima, para conhecerem exemplos de agricultura sustentável no Sul do país e do parque industrial de São Paulo – com parâmetros de sustentabilidade produtiva.

A consequência dessa estrutura midiática montada pelo governo pode ser vista através de algumas ações implementadas pelo Itamaraty e pela Secom/PR, retratadas na próxima sessão.

### **Diplomacia pública e na mídia pelo governo Lula**

Diversos acordos, tratados, convenções, protocolos e memorandos assinados pelo País entre 2003 e 2010, apesar de não serem consideradas ações de diplomacia pública em si, embasaram as ações dessa espécie de diplomacia. Analisando o conteúdo da Resenha de Política Externa do Itamaraty, encontram-se diversos discursos e artigos que discorrem sobre as ações de promoção do Brasil no exterior. Entre eles, atos de cooperação nas áreas de educação, saúde, tecnologia e ciência da produção que visam ao estabelecimento de redes de aprendizado entre o Brasil e outros países.

A maioria dessas ações, contudo, são acordos de caráter bilateral com enfoque econômico, sobre a possibilidade de negócios estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior. Ao longo de todo o governo, principalmente do primeiro mandato, o Itamaraty implementou inúmeras iniciativas para responder às crescentes demandas da classe empresarial. Missões, rodadas de negociação e feiras no estrangeiro foram organizadas com o objetivo de abrir caminho para as futuras parcerias econômicas do Brasil.

Segundo informações do jornal *Valor Econômico* (2009), entre os textos diários publicados sobre o Brasil nos veículos internacionais, o destaque tem sido para o fato de a economia e a estabilidade político-institucional promoverem o desenvolvimento do país. A dúvida que emerge, entretanto, é se esse desenvolvimento será sustentável diante de grandes fragilidades de infraestrutura, de desenvolvimento humano e de questões ambientais, especialmente as ligadas ao desmatamento da Amazônia.

Quando o jornal *Financial Times*<sup>9</sup> escreveu, em um suplemento especial sobre o Brasil, que o País já era levado a sério pela comunidade internacional e estava driblando a crise econômica, a “marolinha” prevista pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva ainda era vista com reserva. O caderno, com quatro páginas, foi publicado em 7 de julho de 2009. Dois meses depois, o francês *Le Monde*<sup>10</sup> citou a imagem criada por Lula para explicar a rápida recuperação da economia brasileira. Mas a maior repercussão do Brasil na mídia global ocorreu quando o Rio de Janeiro foi escolhido para sediar as Olimpíadas de 2016 e a imagem do Cristo Redentor se

9 Financial Times. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/newbrazil>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

10 Estadão. “Lula acertou ao falar que crise era ‘marolinha’, diz ‘Le Monde’”. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-acertou-ao-falar-que-crise-era-marolinha-diz-le-monde,436390,0.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2012.



espalhou pelos mais diferentes veículos, até aparecer “decolando” na capa do *The Economist*<sup>11</sup>.

Em 2009, o Brasil ampliou o espaço na agenda global, e a visibilidade na mídia internacional ganhou novo impulso: o País foi retratado com riqueza de detalhes e complexidade rara no século passado. O balanço da imagem que surge desse reconhecimento externo é positivo, embora matérias e artigos estejam repletos de ressalvas sobre os desafios que o Brasil precisa enfrentar e os problemas crônicos em relação a temas como segurança, saúde e educação. Apenas 15% do material publicado em 2009 teve viés negativo, segundo pesquisa realizada pela CDN Análise & Tendências (apud Valor Econômico, 2009).

Curiosamente, as pautas dos jornais estrangeiros contrastam com a imagem brasileira, segundo o *Nation Brands Index*, que mede a percepção sobre 50 nações, a partir de entrevistas com 20 mil pessoas de diversos países. De acordo com a pesquisa realizada em 2009, a imagem do Brasil estava mais associada a características de lazer e entretenimento do que à administração e à economia – em entrevista a uma das autoras em 2011, o idealizador da AI/Secom/PR dizia que percepções do Brasil relacionadas ao futebol e a paisagens naturais não eram um problema desde que não se restringissem a isso.

Como visto, a Diplomacia na Mídia<sup>12</sup> consiste no uso dos veículos de comunicação de massa para a comunicação entre Estados ou entre Estados e atores não estatais com o objetivo de construir formas de avanço nas negociações, assim como mobilizar os públicos para que deem suporte aos acordos. Assim, o Estado, através da mídia, atua como um mediador em conflitos internacionais.

Durante seu governo, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva voltou a destacar o Brasil como um possível mediador do conflito entre árabes e israelenses no Oriente Médio. O crescimento do perfil internacional do Brasil, durante o Governo do Presidente Lula, permitiu impulsionar o envolvimento do País na questão. O Brasil, lar de importantes comunidades de descendentes de árabes e judeus, credencia-se à interlocução em mais alto nível com todos os atores regionais.

Nesse contexto, o Balanço de Política Externa 2003-2010 destaca o ineditismo da política externa para o Oriente Médio entre 2003 e 2010, tanto em sua dimensão quanto em seus objetivos. Até então, o interesse brasileiro no Oriente Médio caracterizara-se por sua atuação em foros multilaterais ou pelo interesse puramente comercial, que alcançou momentos significativos nos anos 1970 e 1980, “mas jamais se havia logrado adensamento da atuação do País em agenda política significativa”.

11 The Economist. “Brazil takes off”. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/14845197>>. Acesso em: 19 jul. 2012.

12 Neste artigo nos deteremos somente na Diplomacia Pública e na Diplomacia na Mídia, já que a Diplomacia Feita pela Mídia não constituiu objeto de nossa pesquisa, o que implicaria no exame das empresas de comunicação e representaria uma mudança de perspectiva de análise.

O relatório enumera todas as viagens do presidente Lula à região do Oriente Médio. Logo em seu primeiro ano de mandato, Lula visitou a Síria – “onde defendeu a criação de um Estado palestino e a devolução das Colinas de Golã ao território sírio” – Líbano e Egito, e enviou o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em duas ocasiões, à região. Em 2007, “a relevância do Brasil foi reconhecida internacionalmente com o convite para participar da Conferência de Paz de Annapolis”, na condição de único representante da América do Sul. Ao longo de todo o Governo, estabeleceu-se uma série de “importantes contatos em alto nível”, dentre os quais se destacam a visita do Chanceler Amorim ao Oriente Médio em janeiro de 2009, durante o conflito armado em Gaza, seguida das visitas ao Brasil do Presidente da Autoridade Nacional Palestiniã (ANP), Mahmoud Abbas, e do Presidente israelense Shimon Peres, em um espaço de poucos dias, e a visita do Presidente da República a Israel, Territórios Palestinos Ocupados e Jordânia, no início de 2010.

A ênfase da política externa brasileira para a região traduz-se, também, pela abertura do Escritório de Representação em Ramalá (Cisjordânia), em 2004, e pelas doações (que somaram cerca de US\$ 20 milhões) – segundo dados do relatório Balanço da Política Externa 2003-2010 – ao desenvolvimento dos Territórios Palestinos Ocupados, divididas entre aquelas destinadas à reconstrução da Faixa de Gaza, após a ofensiva israelense de janeiro de 2009, e outros projetos de cooperação com a ANP, que incluem a instalação de um Centro de Mídia em Belém.

A revista *The Cairo Review of Global Affairs* publicou, em maio de 2010, um artigo do Ministro Celso Amorim exaltando a participação do Brasil no Oriente Médio. O blog árabe *Aljazeera* (Elizondo, 2009) trouxe um artigo opinativo, em 2009, sobre a participação do Brasil no processo de paz no Oriente Médio. Denominando o Brasil de “Suíça da América do Sul”, o jornalista árabe questiona, ao final, se a estratégia do Brasil pode funcionar ou se há um esforço inútil do país em querer entrar em espaço de diplomacia pesada como a do Oriente Médio.

A mediação de conflitos não é a única manifestação da diplomacia na mídia. Esta também ocorre através da cobertura de eventos internacionais e visitas (viagens) de chefes de Estado e Ministros. Aliás, as viagens do presidente Lula e de outros chefes de Estado e chefes de governo representam números expressivos – no total, foram 267 visitas do Presidente da República entre 2002 e 2010. Mas não foram apenas as viagens de Lula que apresentaram crescimento: no período, estiveram no Brasil 281 líderes internacionais, a maioria da América do Sul, num total de 107, segundo dados do Balanço de Política Externa 2003-2010.

Entre os líderes internacionais que vieram ao Brasil, a visita que chamou a atenção da imprensa estrangeira foi a do presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, em 2009. Para a rede de TV CNN (Brice, 2009), Ahmadinejad queria

aproveitar a posição do Brasil de líder na América Latina para legitimar seu poder no Irã. Já o jornal americano *The New York Times* (Barrionuevo, 2009) afirma que, ao receber o iraniano, o Brasil “dá cotoveladas na diplomacia dos Estados Unidos”.

Longe de verificar se efetivamente melhorou ou não a imagem do Brasil no exterior – já que este não é o objetivo deste artigo nem o foi da pesquisa –, o que se pode perceber foi que o governo brasileiro, desde a administração Lula, vem conferindo crescentemente destaque à utilização estratégica dos meios de comunicação de massa (televisão, rádio, internet e mídia impressa) como forma de promoção de um ambiente internacional favorável a negociações externas de várias ordens (econômicas, políticas, culturais etc.).

A avaliação compartilhada por jornalistas e diplomatas da Secom/PR e da AIG/Itamaraty, apoiadas pelo *feedback* da CDN – que faz acompanhamento das notícias internacionais que tem o Brasil como foco –, é de que as estratégias e ações comunicativas voltadas para a construção de uma percepção positiva do país por formadores de opinião estrangeiros vêm sendo bem-sucedidas<sup>13</sup>. E, nesse sentido, ficou claro que as novas tecnologias e os meios de comunicação de massa vêm afetando cada vez mais as relações diplomáticas e o modo como elas se desenrolam, sendo possível afirmar que o governo Lula utilizou-se dos recursos da diplomacia midiática e da diplomacia pública para atingir diversos objetivos pertinentes a sua política externa.

### **Considerações finais**

A pesquisa com aos profissionais da Secom/PR, da CDN, da Divulg e da AIG/Itamaraty mostrou que jornalistas e diplomatas que desenvolvem atividades nesses setores possuem uma preocupação cotidiana com a administração de visibilidade do Brasil e trabalham para a promoção de uma imagem ou percepção positiva do país no exterior.

O entendimento compartilhado que orienta o desenvolvimento de estratégias governamentais é o de que a política mundial na contemporaneidade insere-se em um contexto mais amplo, marcado por um aumento da velocidade com que as interações sociais ocorrem (traço característico da modernidade líquida apresentada por Bauman), inclusive no campo diplomático. Além disso, compreendem a importância da difusão de conteúdos em uma sociedade em rede (conforme analisado por Castells) cujas informações são importante capital político no jogo em que os campos jornalístico e político tendem a se confundir.

---

<sup>13</sup> Tal avaliação apareceu em diversos relatos obtidos com os jornalistas e diplomatas entrevistados para a pesquisa. Mais uma vez, cabe enfatizar que não há a intenção aqui de verificar a efetiva melhoria dessas estratégias, menos ainda de duvidar do que nos foi relatado. Antes, optou-se por apresentar a percepção compartilhada por aqueles que criam e desenvolvem as estratégias governamentais apresentadas.

A partir de tais considerações, e pressupondo que o conceito de Diplomacia Midiática de Gilboa (1987) é o que se aplica mais adequadamente ao modo como os referidos campos se interligam concretamente nas atividades dos setores investigados, este artigo se propôs a analisar as estratégias e ações adotadas pelo Governo Lula (2003-2010).

Para que este objetivo fosse alcançado, fez-se um levantamento bibliográfico e documental da estrutura e funcionamento do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom/PR), além de pesquisa e realização de entrevistas com jornalistas e diplomatas da Secom/PR, do Itamaraty e da CDN.

Concluímos que o governo Lula utilizou-se dos recursos de diplomacia midiática. Alguns deles, como os de Diplomacia Pública, visando promover a imagem do Brasil no exterior, foram acionados com mais intensidade, como o programa de convite aos formadores de opinião estrangeiros para conhecerem algumas experiências brasileiras de perto e a publicação de material impresso para divulgação.

A base política que possibilitou maior investimento nessa área foi justamente a percepção governamental de que era preciso integrar os esforços comunicativos com os objetivos políticos voltados para a construção de percepções favoráveis, no ambiente internacional, ao desenvolvimento da política externa brasileira. E, nesse sentido, a criação da Área Internacional da Secom/PR foi um reflexo de tal preocupação.

## Referências

- AMORIM, Celso. Brazil and the Middle East. **The Cairo Review of Global Affairs**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.aucegypt.edu/GAPP/CairoReview/Pages/articleDetails.aspx?aid=64>>. Acesso em: 18 jul. 2014.
- BARRIONUEVO, Alexei. Brazil Leader Defends Iranian's Visit. **The New York Times**. 2009. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2009/11/24/world/americas/24brazil.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/11/24/world/americas/24brazil.html?_r=0)>. Acessado em: 03 ago. 2014.
- BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**. Sobre a fragilidade dos laços urbanos. Trad. Carlos Alberto. Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques**. Paris: Fayard, 1982.
- BRASIL. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em: 5 jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.799**, de 4 de agosto de 2003. Dispõe sobre a comunicação de governo do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 6.555, de 2008. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4799.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4799.htm)>. Acesso em: 5 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.849**, de 18 de julho de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 6.378, de 2008. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5849.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5849.htm)>. Acesso em: 5 jul. 2014.

BRICE, Arthur. Ahmadinejad's visit to Brazil draws criticism. **CNN**. 2009. Disponível em: <[http://edition.cnn.com/2009/WORLD/americas/11/23/iran.south.america/index.html?\\_s=PM:WORLD](http://edition.cnn.com/2009/WORLD/americas/11/23/iran.south.america/index.html?_s=PM:WORLD)>. Acesso em: 03 ago. 2014.

BURITY, Caroline Rangel Travassos. A influência da mídia nas relações internacionais: um estudo teórico a partir do conceito de diplomacia midiática. **Contemporânea**, v.1, n. 21, 2013, p. 164-177.

\_\_\_\_\_. **Mídia e Relações Internacionais: Diplomacia Midiática no Governo Lula**. 2012. 134f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <[http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb\\_dl=18](http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb_dl=18)>. Acesso em: 5 jul. 2014.

CAMARGO, Julia Faria. **Ecossistema do Frigor: a invasão do Iraque em 2003. A mídia internacional e a imprensa brasileira**. Dissertação. 2008. 142f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade Nacional de Brasília, Distrito Federal, 2008. Disponível em: <[http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3671](http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3671)>. Acesso em: 5 jul. 2014.

CARNEIRO, Rodrigo Prince. **Diplomacia Pública Digital: desafios e oportunidades para a atuação do Itamaraty na Internet**. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide V. Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAMPAGNE, Patrick. **Faire l'opinion**. Le Nouveau Jeu Politique. Paris: Minuit, 1990.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Comentários sobre a sociedade do espetáculo. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

ELIZONDO, Gabriel. Brazil as Middle East peace broker? **Al Jazeera**, 16 nov 2009. Disponível em: <<http://blogs.aljazeera.com/blog/americas/brazil-middle-east-peace-broker>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

ESTADÃO [online]. **Lula acertou ao falar que crise era 'marolinha', diz 'Le Monde'**. 17 set. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-acertou-ao-falar-que-crise-era-marolinha-diz-le-monde,436390,0.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

FINANCIAL TIMES. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/newbrazil>>. Acesso em: 18 jul. 2012

GILBOA, Eytan. **American public opinion toward Israel and Arab-Israeli conflict**. Lexington: Lexington Books, 1987.

\_\_\_\_\_. Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects. **Diplomacy & Statecraft**, v. 12, n. 2, 2001, p. 1-28. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592290108406201>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Media and Conflict Resolution: a Framework for Analysis. **Marquette Law Review**, v. 93, n. 1, 2009, p. 87-110. Disponível em: <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4927&context=mulr>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

- \_\_\_\_\_. **The global news networks and U.S.** Policymaking in defense and foreign affairs. Cambridge, MA: Harvard University, 2002.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Harper Collins, 1989.
- LESSA, Mônica; GAVIÃO, Leandro. Política externa, mídia e propaganda nos governos Lula da Silva (2003-2010). In: FREIXO, Adriano de et al. (orgs.). **A política externa brasileira na Era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- MAMOU, Yves. **A culpa é da imprensa**. Ensaio sobre a fabricação da informação. São Paulo: Marco Zero, 1992.
- MARTINS, Franklin de Souza. **Ciclo de Palestras: Comunicação Social**. Brasília: Presidência da República/ Secretaria de Assuntos Estratégicos, Imprensa Nacional, 2010.
- MATTELART, Armand. **História da sociedade da informação**. Trad. Nicolás Nyimi Campanário. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2002.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Balanço de Política Externa 2003-2010**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 10 jul. 2012.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Departamento Cultural. **Coordenação de Divulgação**. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/sobre-o-departamento/coordenacao-de-divulgacao-divulg/>>. Acesso em: 18 mai. 2014.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Entrevista do Ministro Celso Amorim ao programa Roda Viva em 24/03/2008**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/238662785172-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes>>. Acesso em: 09 ago. 2014
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha de Política exterior**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacaodiplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-externa-do-brasil>>. Acesso em: 20 mai. 2012.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Sala de Imprensa**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>. Acesso em: 10 mai. 2012.
- MORIN, Edgard. A comunicação pelo meio (teoria complexa da comunicação). In: MARTINS, Francisco Menezes; SILVA, Juremir Machado da (org.). **A genealogia do virtual: comunicação, cultura e tecnologia do imaginário**. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 11-19.
- NYE, Joseph. **Cooperação e conflito nas relações internacionais: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial**. Trad. Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Gente, 2009.
- NOGUEIRA, Sílvia Garcia. **Facetas do Rádio**. Uma etnografia das emissoras de Ilhéus (Sul da Bahia). 2005. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- \_\_\_\_\_. Reflexões do papel da mídia na construção do *nationess*: os casos da Telesur e da Al-Jazeera. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2012, p. 117-126.
- PAILLET, Marc. **Jornalismo**. O quarto poder. Trad. Neca Jahn. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- PENNA, Felipe. **Teoria do jornalismo**. São Paulo: Contexto, 2006.

- REGO, Francisco Gaudêncio Torquato do. **Comunicação Empresarial/Comunicação Institucional**. Conceitos, Estratégias, Sistemas, Estrutura, Planejamento e Técnicas. São Paulo: Summus, 1986.
- ROSSI, Clóvis. **O que é jornalismo**. São Paulo Brasiliense, 2007.
- ROTHKOF, David. Ciberpolitik: The changing nature of power in the Information Age. **Journal of International Affairs**, v. 51, n. 2, 1998, p. 325-360.
- SCHRAMM, Wilbur. **Mass Media and National Development**. Stanford: Standorfd University Press, 1966.
- SCOTTO, Gabriela. Faire l'opinion: le nouveau jeu politique [resenha]. **Mana**, Estudos de Antropologia Social, v. 1, n. 1, 1995, p. 197-200. Disponível em: <[http://www.museunacional.ufrj.br/ppgas/Mana1\\_1.pdf](http://www.museunacional.ufrj.br/ppgas/Mana1_1.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2014.
- SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SECOM/PR. Séries históricas. **Comunicação com a Sociedade**. Área Internacional. Disponível em: <[https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.5Comunicacao\\_com\\_a\\_sociedade.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.5Comunicacao_com_a_sociedade.pdf)>. Acesso em: 23 mai. 2012.
- SILVA, Daniel Martins de Lima. Globalização, comunicação e democracia: dos conglomerados ao ativismo de mídia. **Logos 28**, Globalização e comunicação internacional, v. 15, n. 1, 2008, p. 124-131.
- SINGER, André et al. (org.). **No planalto, com a imprensa**. Entrevistas de secretários de Imprensa e porta-vozes: de JK a Lula. Recife: Massangana, 2010.
- SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- SOARES, Rodrigo de Lima Baena. **Política Externa e mídia em um Estado democrático: o caso brasileiro**. 2007. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2007.
- THE ECONOMIST. **Brazil takes off**. 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/14845197>>. Acesso em: 19 jul. 2012.
- TUCHMAN, Gaye. Contando 'estórias'. In: TRAQUINA, Nelson (org.). **Jornalismo: questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: Vega, 1993.
- VALENTE, Leonardo. **Política Externa na Era da Informação**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- VALOR ECONÔMICO. **O Brasil virou manchete**. 18 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/800231/o-brasil-virou-manchete>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

Recebido em 30/08/2013

Aprovado em 09/06/2014