**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO CIÊNCIA POLÍTICA**

**ATITUDES E PERCEPÇÕES DAS ELITES E DA POPULAÇÃO
SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS 90**

Denilde Oliveira Holzhacker

**São Paulo
2006**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Atitudes e Percepções das Elites e da População sobre a Política Externa Brasileira nos anos 90

Denilde Oliveira Holzhacker

**Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política,
do Departamento de Ciência Política
da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade
de São Paulo, para obtenção do
título de Doutor em Ciência Política.**

Orientador: Prof. Dr. José Augusto Guilhaon Albuquerque

**São Paulo
2006**

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu orientador Professor Dr. José Augusto Guilhaon Albuquerque, pela disposição, paciência e apoio na produção desta tese, além da grande contribuição para a minha profissionalização e inserção na área acadêmica. Sem sua estimada e prestativa contribuição, com certeza, não teria alcançado tantos resultados positivos na minha vida. Sou imensamente grata, como também por de ter permitido que eu e o Daniel participássemos de diversas comemorações junto à sua família.

Agradeço à Professora Elizabeth Balbachevsky, que inúmeras vezes me ajudou mostrando como fazer uma análise mais acurada, ou apenas conversando sobre assuntos que vão além de tabelas e gráficos. Nesses anos, dividindo a sala no NUPRI-USP, trocamos muitas figurinhas sobre todos os temas, inclusive questões relacionadas à pesquisa acadêmica.

Ao Professor Dr. Henrique Altemani de Oliveira que me convidou para integrar a equipe de professores das Faculdades Rio Branco, confiando no meu trabalho. A ligação no final da tarde para iniciar as aulas no dia seguinte foi um dos maiores desafios.

Ao meu querido amigo Sergio Gil que, desde a prova de ingresso no doutorado, se tornou companheiro nessa jornada que em muitos momentos parecia interminável. Foram anos emocionantes, com direito a ataque cardíaco e tudo. Fizemos uma boa dupla de trabalho, “dupla dinâmica”, combinando seriedade, competência e divertimento. As conversas, que para o Daniel eram exaustivas, foram ótimas e as trocas de informações, apesar de temas totalmente diferentes, enriqueceram e amadureceram minha capacidade de análise.

À Jaci, Silvana, Bete e Suely pela amizade e ótimas conversas. Ao Bruno, que com seu humor característico, fez com que o trabalho foi mais divertido. Ao Flávio e as suas histórias mirabolantes, que ajudou muito com sua solicitude e apoio nas atividades de pesquisa. À Quim que muitas vezes aparecia no NUPRI-USP e trazia uma energia renovadora.

Ao querido Charles com suas questões filosóficas e alternativas. Aos meus amigos do Jardim São Luiz, especialmente, as minhas amigas Regina, Ioná e também o pessoal da Rainha da Paz (Rosangela, Roberto e Dodô), que me mostraram a importância de olhar para o ser humano de forma integral e buscar superar as adversidades com coragem e força.

Um especial agradecimento aos meus alunos das Faculdades Tancredo Neves, das Faculdades Rio Branco, da Faculdade Armando Álvares Penteado e da Universidade São Marcos que acompanharam e sofreram o último ano de redação e finalização da tese. Também aos colegas e professores, especialmente ao Gunther Rudzit e ao Gilberto Sarfati (e a Nara) pelas discussões e as piadas.

Ao Departamento de Ciência Política, funcionários e professores, especialmente a Raí, que sem ela o que seria dos pós-graduandos do Departamento.

À minha família que sem o apoio incondicional não teria permitido a concretização desse sonho. As reuniões de sábado, com direito a peixe, proporcionadas pela Simone e o Albert foram essenciais para garantir a sanidade dos Holzhacker, inclusive a minha. É claro, sem esquecer os momentos inesquecíveis das viagens e festas familiares. Aos meus pais, Jeremias e Lia, que sempre incentivaram o debate, a crítica e a divergência eleitoral nos almoços de domingo. As mulheres dessa família, desde Ana (a mais velha) até as mais novinhas (Luiza I, Luizinha, Thais e Bianca), com suas visões de mundo distintas, marcadas por personalidades fortes, mas sempre acolhedora, carinhosa e amorosa. Sem essas mulheres, o que seriam dos homens dessa família, Reinaldo, Cláudio e Daniel.

Finalmente, ao Dan que acompanhou todo esse processo apoiando, sem muitas reclamações, e com muito amor.

A todos que participaram, mesmo que de forma indireta, meu agradecimento e admiração.

RESUMO

O objetivo desta tese é investigar, de forma comparativa, as diferenças e semelhanças entre as percepções e orientações da elite e da opinião pública de massa a respeito da política externa brasileira. Para isso, foram analisados os resultados do survey “Percepções das Elites e da População brasileira sobre as Relações Externas do País”, realizado em 1998 e 2001, pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Além disso, foram utilizados depoimentos coletados entre membros da elite brasileira no âmbito da pesquisa “A Alca nas Visões das Elites” (2003), NUPRI-ILDES. A hipótese central do trabalho é que as elites e a massa apresentam padrões de atitudes similares a respeito dos diferentes aspectos da inserção internacional brasileira a partir dos anos 90. No entanto, os resultados indicaram que não há na sociedade brasileira um consenso sobre os efeitos da globalização sobre o País, existindo três padrões de atitudes quanto à globalização: alienação, afluência e participação conflituosa. Essas posições indicaram visões distintas sobre os resultados da globalização, que influenciam diretamente a posição brasileira no sistema internacional. Essas visões, por outro lado, também influenciam as posições das elites e da massa a respeito das opções e orientações da política externa brasileira nos anos 90. As elites e a massa dividem-se em três posições a respeito das orientações da política externa brasileira no período: para uns a política externa deveria voltar-se para os interesses estritamente econômicos, para outros ela deveria ser um instrumento de busca da cooperação e o desenvolvimento geral dos povos, e um terceiro grupo apóia uma política baseada na busca do poder e do prestígio no sistema internacional. Essas posições mostraram forte associação com uma visão positiva da atuação do País no sistema internacional. Entre as estratégias da política externa brasileira destacou-se o forte envolvimento do País em negociações internacionais, além disso, esse tópico é considerado um dos que mais mobilizaram os grupos da sociedade brasileira nos anos 90, por isso, buscou-se analisar as atitudes das elites e da massa no que se refere à participação do País em dois processos negociadores: o Mercosul e a ALCA. As maiores divergências entre elites e massa prevaleceram nas questões relacionadas à ALCA. No que se refere ao Mercosul existe no interior da sociedade brasileira um forte consenso sobre os resultados que a integração poderão trazer em termos de desenvolvimento econômico e também de maior influência para o País nos processos internacionais, apesar da falta de consenso sobre os impactos até o momento gerados pela integração com os Países do Cone Sul. De maneira geral, os resultados indicaram que as elites e a massa mostram atitudes coerentes e associadas ao debate que marcou a diplomacia brasileira nos anos 90.

PALAVRAS-CHAVE (5)

Opinião pública – Elites – Massa – Política Externa Brasileira – Relações Internacionais

ABSTRACT

The objective of this thesis is to investigate, in a comparing form, the differences and similarities between the perceptions and orientation of the elite and the mass of Brazilians, regarding the Brazilian foreign policy. For this, it had been analyzed the results of survey " Perceptions of the Elites and of the Brazilian Population on the Foreign Policy", carried through in 1998 and 2001, by the Center of Research in International Relations of the University of São Paulo, moreover, had been used interview with members of the Brazilian elite about FTAA negotiations (NUPRI-USP/ILDES - 2003). The central hypothesis of the work is that the elites and the mass show of similar attitudes regarding the different aspects of the Brazilian international insertion from years 90. However, the results had indicated that it does not happen, in the Brazilian society, a consensus on the results of the globalization. In the Brazilian society there are three attitudes regarding globalization: alienation, affluence and participation confliction. These positions indicate distinct perceptions on the effects of the globalization and that directly influence the Brazilian position in the international system. These perceptions, on the other hand, also influence the elites and the mass positions regarding the options and orientations of the Brazilian foreign politics in the 90's. The elites and the mass revealed three attitudes: a) the external politics is turned for strict economic interests, b) the external politics is an instrument for the search of the cooperation and the development of the peoples and, c) politics is based on the search for power and prestige in the international system. These positions had shown to associate with a positive vision about the country's performance in the international system. The strategies of the Brazilian external politics distinguished the strong involvement in international negotiations. This topic is considered one that has strongly mobilized the Brazilian society in years 90, so it is important to analyze the attitudes of the elites and the mass regarding the participation in two negotiating processes: the Mercosur and the FTAA. The biggest divergences between the elites and mass has taken advantage in the related questions the FTAA, as for the Mercosur a strong consensus exists in the interior of the Brazilian society about the results that the integration will be able to bring in terms of economic development, despite the lack of consensus on the impacts until the moment generated by the integration with the countries of the South Cone. In a general way, the results have indicated that the elites and the mass show a coherent attitude and associate the debate inside of the country in years 90.

KEY WORDS (5)

Public opinion – Elite – Mass – Brazilian foreign policy – International Relations

LISTA DE TABELAS E QUADROS

QUADROS

QUADRO 2.1 - AVALIAÇÃO DOS SETORES SOCIAIS, POLÍTICOS E EMPRESARIAIS QUE INFLUENCIAM A PEB NA PERCEPÇÃO DAS ELITES E DA MASSA (%)_____	78
QUADRO 2.2 - AVALIAÇÃO DOS SETORES SOCIAIS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS BENEFICIADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS PERCEPÇÕES DAS ELITES E DA MASSA (%)_____	80
QUADRO 2.3 – APRESENTAÇÃO DOS FATORES QUE AFETAM A VISÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS DIPLOMATAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA POPULAÇÃO BRASILEIRA_____	88
QUADRO 3.1 - AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA BRASILEIRA EM PROCESSOS E ACORDOS INTERNACIONAIS NAS PERCEPÇÕES DAS ELITES E DA MASSA (%)_____	102
QUADRO 3.2 -ATITUDES DA MASSA E DAS ELITES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL (%)_____	103
QUADRO 3.3 - AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA BRASILEIRA EM PROCESSOS E ACORDOS INTERNACIONAIS NAS PERCEPÇÕES DAS ELITES E DA MASSA (%)_____	117
QUADRO 4.1 - VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO GERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA_____	146
QUADRO 4.2 - AVALIAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO APÓS A ABERTURA COMERCIAL NO BRASIL, MASSA E ELITE (1998 E 2000)_____	160
QUADRO 4.3 - AVALIAÇÃO SOBRE A AMPLITUDE DA AGENDA BRASILEIRA NOS FÓRUMS INTERNACIONAIS – ELITE (2000) E MASSA (1998)_____	166
QUADRO 4.4 - INDICAÇÃO DO NÚMERO DE PAÍSES QUE O BRASIL TEM FORTE LIGAÇÃO – ELITE (2000) E MASSA (1998)_____	166
QUADRO 5.1 - OS OBJETIVOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL – ELITE (2000) E MASSA (1998)_____	179
QUADRO 5.2 - AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO MERCOSUL PARA O BRASIL NAS VISÕES DAS ELITES E DA MASSA (%)_____	192
QUADRO 5.3 - VISÕES E EXPECTATIVAS QUANTO AOS RESULTADOS DA ALCA (%)_____	201
QUADRO 5.4 - AVALIAÇÃO DO GRAU DE PRIORIDADE DAS NEGOCIAÇÕES PARA O BRASIL (%)_____	204

TABELAS

TABELA 2.1 - AVALIAÇÃO DO GRAU DE INFLUÊNCIA DOS EMPRESÁRIOS DE ACORDO COM OS SETORES DAS ELITES (%)_____	81
TABELA 2.2 - OPINIÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS NA PEB ENTRE AS ELITES BRASILEIRAS DE ACORDO COM A VISÃO SOBRE A INFLUÊNCIA DO BRASIL NA DEFESAS DOS SEUS INTERESSES NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, 2000 (%)_____	86
TABELA 3.1 - ATITUDES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO COM OS SETORES DAS ELITES (%)_____	106

TABELA 3.2 - ATITUDES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO COM OS SETORES DAS ELITES E PELA AUTO-IDENTIFICAÇÃO IDEOLÓGICA (%) _____	109
TABELA 3.3 - ATITUDES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO AUTO-IDENTIFICAÇÃO IDEOLÓGICA CONTROLADA PELA ESCOLARIDADE NA MASSA (%) _____	111
TABELA 3.4 - INFLUENCIA DO BRASIL NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE ACORDO COM A OPINIÃO SOBRE DE QUE A ATUAÇÃO BRASILEIRA VISA A COOPERAÇÃO PARA CONVIVÊNCIA PACÍFICA ENTRE OS POVOS (%) _____	114
TABELA 3.5 - AVALIAÇÃO DO GRAU DE INFLUÊNCIA DO BRASIL NAS DECISÕES NO ÂMBITO DA OMC DE ACORDO COM O POSICIONAMENTO INTERNACIONAL DO PAÍS ENTRE A MASSA E AS ELITES (%) _____	120
TABELA 3.6 - AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA OMC DE ACORDO COM O POSICIONAMENTO INTERNACIONAL DO BRASIL NA MASSA E NAS ELITES (%) _____	121
TABELA 3.7 - O BRASIL DEVERIA PARTICIPAR OU NÃO DA OCDE DE ACORDO COM A VISÃO SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL % _____	122
TABELA 3.8 - INFLUÊNCIA INTERESSES MERCADOS EMERGENTES DE ACORDO COM A ATITUDE DAS MASSAS E DAS ELITES SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL (%) _____	125
TABELA 3.9 - OPINIÃO DE QUE A CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL QUE ATINGIU O BRASIL FOI RESULTADO DE FATORES EXTERNOS DE ACORDO COM A ATITUDE DAS MASSAS E DAS ELITES SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL (%) _____	127
TABELA 3.10 - OPINIÃO DE QUE O OBJETIVO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA VISA À PROSPERIDADE DOMÉSTICA DE ACORDO COM A ATITUDE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO PAÍS NO SISTEMA INTERNACIONAL (%) _____	130
TABELA 4.1 - VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DE ACORDO COM A ATITUDE QUANTO AO SISTEMA INTERNACIONAL ENTRE A MASSA (%) _____	150
TABELA 4.2 - VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SEGUNDO O AUTO-IDENTIFICAÇÃO NACIONALISTA ENTRE OS MEMBROS DA ELITE (%) _____	153
TABELA 4.3 - VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SEGUNDO A AVALIAÇÃO DA ABERTURA PARA O PAÍS – MASSA (1998) E ELITE (2000) _____	159
TABELA 4.4 - ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DOS SETORES PRODUTIVOS NO QUE SE REFERE À COMPETITIVIDADE EM TERMOS DE PREÇO – MASSA (1998) E ELITE (2000) _____	162
TABELA 4.5 - A ORIENTAÇÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO SOBRE O ENVOLVIMENTO DO BRASIL COM OS PAÍSES NO SISTEMA INTERNACIONAL (%) – ELITE E MASSA _____	168
TABELA 4.6 - A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DA AMPLITUDE DA AGENDA DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL (%) – ELITE (2000) E MASSA (1998) _____	169
TABELA 5.1 - AVALIAÇÃO SOBRE OS RESULTADOS DO MERCOSUL NA VIDA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE ACORDO COM AS ATITUDES FRENTE AO SISTEMA INTERNACIONAL (%) _____	185
TABELA 5.2 - AVALIAÇÃO DE QUE O MERCOSUL TRARÁ BENEFÍCIOS PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA DE ACORDO COM AS VISÕES SOBRE OS TIPOS DE AÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL (%) _____	186

TABELA 5.3 - AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO MERCOSUL PARA O BRASIL DE ACORDO COM AS VISÕES SOBRE AS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS 90 (%)_____	194
TABELA 5.4 - A EXPECTATIVA QUANTO AO AUMENTO DA COMPETITIVIDADE COM A INTEGRAÇÃO NA ALCA DE ACORDO COM A OPINIÃO DE QUE A ALCA TRARÁ PRIORIDADE PARA A ECONOMIA (%)_____	205
TABELA 5.5 - VISÃO SOBRE A EXPECTATIVA DE QUE A ALCA SÓ VAI BENEFICIAR OS EUA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO MERCOSUL PARA O BRASIL, ENTRE OS MEMBROS DAS ELITES (%).	208
TABELA 5.6 - A ALCA AUMENTARÁ A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA DE ACORDO COM A ATITUDE SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL – MASSA (%)_____	210
LISTA DE ÁRVORES	
ÁRVORE 2.1 – PARTICIPAÇÃO DOS DIPLOMATAS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM A OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL_____	90
ÁRVORE 2.2 – PARTICIPAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM A OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL. _____	91
ÁRVORE 2.3 – PARTICIPAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM AS ELITES BRASILEIRAS_____	92
LISTA DE MATRIZ DE CORRELAÇÃO	
MATRIZ DE CORRELAÇÃO 3.1 - FATORES QUE INFLUENCIAM AS ATITUDES SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL NAS ELITES E NA MASSA _____	105
MATRIZ DE CORRELAÇÃO 4.1 – ATITUDES SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA_____	148
MATRIZ CORRELAÇÃO 5.1 - AS EXPECTATIVAS SOBRE O MERCOSUL – ELITE (2000)_____	181
MATRIZ CORRELAÇÃO 5.2 - EXPECTATIVAS SOBRE O MERCOSUL – MASSA (1998)_____	182
MATRIZ DE CORRELAÇÃO 5.3 - EXPECTATIVA DO MERCOSUL DE ACORDO COM AS ATITUDES SOBRE O POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO EXTERIOR E AS OPÇÕES DE AÇÃO DO BRASIL NO EXTERIOR ____	183
LISTA DE ANÁLISE FATORIAL	
ANÁLISE FATORIAL 4.1- ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS PERSPECTIVAS DAS ELITES E DA MASSA - COMPONENT MATRIX (2) _____	143
LISTA DE ANÁLISE DE REGRESSÃO	
ANÁLISE DE REGRESSÃO 5.1 – VARIÁVEL DEPENDENTE: “A ALCA SÓ VAI BENEFICIAR OS ESTADOS UNIDOS” (ELITES E MASSA)_____	206
ANÁLISE DE REGRESSÃO 5.2 – VARIÁVEL DEPENDENTE: “A ALCA AUMENTARÁ A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA” (ELITE E MASSA)_____	207

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO _____	11
CAPÍTULO 1 - ELITE, MASSA E POLÍTICA EXTERNA _____	24
CAPÍTULO 2 - A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO ITAMARATY E A FORMAÇÃO DAS OPINIÕES DA MASSA E DAS ELITES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ____	56
CAPÍTULO 3 - A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL E A POSIÇÃO BRASILEIRA _____	96
CAPÍTULO 4 - A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NA VISÃO DA SOCIEDADE _	133
CAPÍTULO 5 – MERCOSUL E ALCA NAS VISÕES DAS ELITES E DA POPULAÇÃO BRASILEIRA _____	171
CONCLUSÃO GERAL _____	214
BIBLIOGRAFIA _____	221
ANEXOS _____	236

INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é investigar, de forma comparativa, as diferenças e semelhanças entre as percepções e orientações da elite e da opinião pública de massa a respeito da política externa brasileira.

Tradicionalmente, a sociedade é vista como pouco influente em assuntos internacionais, mas muitos autores têm sublinhado sua importância e vêm sugerindo aos formuladores da política externa que a considerem na sua tomada de decisão (Graham, 1994). Além disso, tais autores ressaltam o quanto as mudanças no cenário internacional aumentam a influência dos agentes domésticos nas questões internacionais.

A participação mais ativa da sociedade nas negociações internacionais, nos anos 90, revelou, além de novos atores, novos procedimentos de atuação. Em função disso, alguns analistas apontam para uma nova perspectiva no cenário internacional: de um modelo “centrado no Estado” para um de “predomínio da sociedade” (Martens, 2000). Nesse sentido, propõem novos conceitos para os estudos de relações internacionais, entre eles o de “sociedade civil global”, que seria composta por movimentos sociais transnacionais que atuam na esfera global e cujas lealdades ultrapassam as fronteiras nacionais (Sikkink, 1993; Martens, 2000; Hawkins, 2001).

No Brasil, o aumento da interligação entre os temas domésticos e externos é um fenômeno que se expandiu a partir do final dos anos 80. Desde então, a sociedade brasileira tem vivido um intenso processo de internacionalização, tanto no âmbito político-econômico quanto social e cultural. O País, que mantinha uma política econômica fechada, passou, a partir de 1990, a aplicar políticas liberalizantes que propiciaram uma diversificação da agenda econômica externa brasileira. Temas como aumento da competitividade internacional dos produtos nacionais, novos métodos de gestão e acesso à tecnologia avançada passaram a fazer parte da agenda do Executivo, da diplomacia, assim como da discussão na sociedade civil.

Na esfera doméstica é relevante assinalar, no final dos anos 80, a promulgação de uma nova Constituição Federal (1988) e a ocorrência da primeira eleição direta para presidente (1989) após vinte anos de regime militar. O processo de redemocratização do País se caracterizou pela ampliação dos canais de participação e informação da sociedade civil, o que fez surgir discussões mais permanentes sobre as políticas domésticas e, também, sobre a agenda externa, especificamente sobre a atuação internacional do Brasil.

No âmbito internacional, intensificou-se a participação brasileira em diversos fóruns de negociação relacionados às questões comerciais (Mercosul, ALCA e OMC) e, também, nos chamados temas sociais da política internacional (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, etc).

Alguns autores ressaltam que tanto as mudanças externas, quanto às internas contribuíram para a reformulação das opções externas do Brasil (Hirst; Pinheiro, 1995), pois criaram novos dilemas e desafios para a atuação diplomática, que necessitou atualizar sua visão sobre os interesses do País e estimular a participação da sociedade civil (Corrêa, 1999). A partir dos anos 90, o Governo implementou mecanismos de consulta à sociedade que foram aplicados em diferentes âmbitos da política externa brasileira. Por exemplo, no processo de preparação das conferências da ONU¹, o Governo brasileiro realizou diversos eventos, abertos a todos os interessados da sociedade, que forneciam os insumos para o relatório nacional encaminhado às Nações Unidas. Esses eventos visavam a refletir sobre os problemas, as conquistas e as aspirações dos diversos setores da sociedade brasileira (Alves, 2001).

No plano das negociações comerciais, o Itamaraty buscou nos últimos anos ampliar o diálogo e a consulta à sociedade, como é o caso da Senalca

¹ José Augusto Lindgren Alves (2001) define a década de 90 como a “década das grandes conferências sociais da ONU”. Foram realizadas as seguintes conferências: Cúpula Mundial sobre a Criança (Nova York, 1990); Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (Viena, 1993); Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); Conferência Mundial da Mulher (Beijin, 1995); Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (Istambul, 1996). Todas as Conferências realizadas no período destacam-se das suas antecessoras pela grande

(Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à Área de Livre Comércio das Américas), que foi criada em 1996, com a função de coordenar os diversos órgãos internos do Governo brasileiro para questões da ALCA e conta com a participação de personalidades representativas da sociedade civil nas áreas empresarial, sindical e acadêmica.

Do ponto de vista dos atores sociais, têm-se intensificado as articulações setoriais que apresentam um panorama dos interesses dos respectivos setores nas negociações internacionais. Entre as principais experiências inclui-se a “Coalizão Empresarial”, que congrega as Confederações da Indústria, dos Transportes, do Comércio e da Agricultura que subsidiam as negociações comerciais no âmbito regional, hemisférico e multilateral. No âmbito sindical, essas articulações ocorrem no plano regional com a constituição da CCSCS², que congrega as centrais sindicais da Argentina, Paraguai, Uruguai, Brasil e Chile. Essa organização se originou no âmbito das negociações do Mercosul e tem-se expandido para as demais negociações comerciais, principalmente no que diz respeito à ALCA.

O elevado grau de penetração das questões externas na sociedade brasileira fica evidente na repercussão da disputa comercial entre Brasil e Canadá no âmbito da OMC³. O ápice da disputa foi o embargo canadense às exportações de carne brasileira, sob a alegação de suspeita de contaminação pela doença da vaca louca. Tal fato despertou um forte sentimento nacionalista na população em geral e mobilizações de boicotes aos produtos e empresas canadenses. O caso indica que, como sugere a literatura internacional sobre o impacto de temas externos junto à opinião pública, determinados assuntos que atingem diretamente o cotidiano da população tendem a ser objeto de maior debate e interesse. Por outro lado, pode-se argumentar que a grande

participação da sociedade civil na sua formulação sob a coordenação do Comitê Nacional (Alves, 2001).

² Coordenadora das Centrais Sindicais no Cone Sul, criada em 1986, a partir de uma iniciativa da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores/Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (ORIT/CIOSL). As centrais sindicais participam ativamente nas reuniões e discussões do bloco, além disso, integram juntamente com os empresários e organizações da sociedade civil o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES).

³ A crise Brasil e Canadá começou no momento em que a Embraer se qualificou no mercado internacional como fornecedora de aeronaves, conquistando parte do mercado da canadense Bombardier.

repercussão neste caso não constitui uma tendência por ser um momento isolado de discussão sobre as relações exteriores do País⁴.

No entanto, um outro indicador dessa maior penetração pode-se observar no debate eleitoral em 2002, em que temas como as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) ou o papel do País nas negociações multilaterais entravam na agenda dos principais candidatos⁵. Nas eleições presidenciais de 1998, o tema da inserção internacional também esteve presente. Albuquerque, Balbachevsky e Holzhacker (1999) mostram, com base em pesquisa com amostra nacional realizada em 1998, que as atitudes com relação à crise internacional, que atingiu o País naquele ano, foram relevantes para a definição do voto do eleitor.

Em geral, os eleitores tendem a dar maior atenção aos assuntos domésticos, e a importância da política externa está condicionada às circunstâncias da inserção internacional do País. Com efeito, em situações críticas, como guerras, o interesse da população sobre propostas de política externa tende a ser maior do que em outros momentos (Hess; Nelson, 1985). Nesse sentido, é perfeitamente esperado que, em uma sociedade onde as principais políticas econômicas e sociais dependem, em grande medida, de fatores externos para sua execução, as questões externas sejam objeto de debates e contestações no plano eleitoral⁶.

Apesar do crescente interesse verificado na literatura⁷ sobre a participação dos atores sociais na formulação e implementação da política externa brasileira, são poucos os estudos que procuram estabelecer

⁴ Nos últimos anos observa-se uma crescente ampliação dos temas externos no noticiário brasileiro. Por exemplo, recentemente, a crise entre Brasil e Argentina foi bastante noticiada no Brasil, como também o episódio referente às restrições norte-americanas à entrada brasileiros nos Estados Unidos. Porém, é preciso ressaltar que a presente tese não tratará dos eventos ocorridos após 2000, mas são exemplos que ilustram a penetração dos temas externos na agenda brasileira.

⁵ Os programas de Governo dos candidatos Lula (PT), Serra (PSDB), Ciro Gomes (PPS) e Garotinho (PSB) destacavam a questão da inserção internacional do Brasil e as estratégias do governo nas negociações da Alca e do Mercosul.

⁶ Os resultados de pesquisas qualitativas realizadas por diversos institutos de pesquisa mostram que política de comércio exterior, os processos de integração regional (Alca e Mercosul), pagamento da dívida exterior, relacionamento com o FMI e os Estados Unidos estão presentes entre os temas considerados relevantes pelos eleitores. Ver Revista Época (25/09/2002).

⁷ Ver entre outros Vigevani (1999), Corrêa (1999) e Hirst e Lima (2003).

comparações entre os diversos atores ou, ainda, contrastar suas orientações e visões.

Assim, aprofundar os estudos que analisam a participação e influência que a sociedade brasileira exerce na formulação da política externa brasileira é de máxima importância, sendo, neste aspecto, importante abordar as diferenças de orientações e percepções entre os grupos sociais. Além disso, analisar as orientações, a forma e o grau de participação da população brasileira é importante não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também para orientar as discussões no interior da sociedade brasileira. É, neste sentido, que se insere o objetivo central dessa tese de doutorado, ou seja, analisar como esses diferentes processos estão sendo percebidos pela sociedade brasileira. Assim, contribuindo para ampliar as discussões da sociedade como um todo.

SONDAGENS E PESQUISAS DE OPINIÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nos Estados Unidos e na Europa é bastante usual a utilização de sondagens de opinião para analisar o comportamento da massa e das elites a respeito das questões externas do País⁸. No Brasil, cada vez mais, a análise de pesquisas de opinião pública tem-se tornado uma ferramenta analítica, inclusive no que diz respeito aos temas internacionais. Nesse sentido, algumas pesquisas, abrangendo as elites e a massa, têm sido realizadas no Brasil. Pode-se citar como exemplo uma pesquisa realizada pelo Instituto *Gallup* em 1998, encomendada pelo jornal *Gazeta Mercantil*, cujo objetivo principal era avaliar o grau de conhecimento da população sobre o processo de integração regional. O Núcleo de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, desde 1997, tem-se destacado na realização de pesquisas que abordam as visões, orientações e estratégias dos diversos setores da sociedade a respeito

⁸ Nos Estados Unidos os institutos *Gallup* e o *Chicago Council Foreign Relations* realizam pesquisas periódicas para mensurar a base interna de apoio da atuação do País e a atitude dos norte-americanos frente à política externa. Na Europa são periodicamente realizadas sondagens nos países que compõem a Comunidade Européia visando a avaliar o grau de apoio à integração.

da política externa brasileira⁹. Esses estudos abrangem tanto as percepções e visões de grupos relacionados à elite brasileira, quanto a população em geral.

Em geral, essas sondagens levam em conta certos pressupostos dos estudos realizados nos Estados Unidos nos anos 50 e 60, que estabeleceram a existência de diferenças significativas entre a opinião e a participação da elite e da massa: o “público de massa” teria opiniões pouco articuladas e com baixo grau de coerência interna. Já a opinião da elite seria mais articulada e, portanto, mais previsível do que a do público em geral (Converse, 1964). E, conseqüentemente, essas diferenças se refletiriam no impacto que exercem na política externa.

No pós-Guerra Fria a abertura de canais de participação da sociedade civil poderia tornar o processo mais permeado pelos diversos interesses, que passariam a ser incorporados à visão de mundo da diplomacia sobre o sistema internacional. Dessa forma, teríamos um modelo *bottom-up*. Entretanto, considerando-se a grande influência dos diplomatas, reconhecido pelos próprios membros da sociedade (elite e massa), pode-se sugerir a hipótese de que a opinião pública e a elite tende a seguir as visões e crenças dos formuladores da política externa brasileira, ou seja, um modelo mais próximo do *top-down*.

A análise das atitudes, percepções e crenças das elites e da massa pode revelar o grau de permeabilidade da agenda da política externa. Goldestein e Keohane (1993) indicam que as crenças compartilhadas podem afetar os processos de decisão, além disso, as crenças e valores enraizados na sociedade servem como guia da ação política e orientam quanto aos objetivos da ação.

Nos estudos sobre comportamento político o pressuposto é que os indivíduos expressam suas opiniões através de fatores tanto psicológicos como

⁹ Sob a coordenação geral do Prof. José Augusto Guilhon Albuquerque foram conduzidas as seguintes pesquisas no Núcleo de Relações Internacionais: “A ALCA na visão das elites brasileiras” (2003); “As estratégias das empresas nacionais e multinacionais no Brasil sobre os processos de integração regional” (2002); “As percepções da Elite e Opinião Pública sobre a Política Externa Brasileira” (1998-2000); “As percepções das Elites dos Países do Cone Sul a

sociais¹⁰. A partir dessa perspectiva, considera-se que os elementos psicológicos afetam o comportamento. E as crenças seriam componentes cognitivos que fornecem aos indivíduos informações sobre ações e objetos.

Algumas crenças são totalmente distintas, mas outras podem ser agrupadas conjuntamente, formando, assim, um sistema de crenças. Um sistema de crenças pode ser simples, reunindo apenas alguns itens, como pode ser complexo e envolver um conjunto de fatores. Em qualquer situação o sistema de crenças deve ser consistente internamente¹¹.

A partir do estudo de Converse (1964), muito estudos, como descrevemos no capítulo 1, analisam o sistema de crenças na tentativa de compreender as atitudes das elites e massas. Converse (1964) tinha como objetivo demonstrar que o sistema de crenças correspondia às preferências políticas da população e que, na manifestação dessas preferências, articulavam-se o interesse e o grau de informação sobre política. Nas suas análises utilizando o contínuo ideológico liberal-conservador, Converse não conseguiu definir um padrão consistente nas opiniões da massa, mas sim da elite.

No caso norte-americano, a análise sobre a atuação externa do País incorporou a dimensão internacionalismo-isolacionismo (Foster, 1987; Holsti, 1996; Wittkopf, 1990)¹². Durante a Guerra Fria¹³ as atitudes das elites e massa norte-americana se estruturariam a partir desse eixo. Verificou-se, em diferentes análises (Holsti, 1996), que os internacionalistas eram favoráveis a um envolvimento ativo dos Estados Unidos em questões internacionais. Já os

respeito da política externa Brasileira" (1997-1999); "Agendas e estratégias empresariais num contexto de globalização" (1997-1998).

¹⁰ Nos estudos de opinião pública as perspectivas sociológica e racionalista também compõem os estudos na área. A perspectiva sociológica explora fatores sociais, como pertencer a um grupo e as normas sociais que afetam a expressão da opinião. Os racionalistas, por outro lado, analisam a realidade política e os aspectos ligados aos custos e benefícios aos indivíduos.

¹¹ Por exemplo, o sistema de crenças religioso reúne um conjunto de crenças que se interrelacionam e formam um conjunto consistente que serve de guia para a ação individual.

¹² Foster (1983) e Foyle (1999), considerando as influências da sociedade na política externa do país, mostram que esta dimensão também está presente no debate dos principais formuladores da política externa norte-americana durante a Guerra Fria.

¹³ No capítulo 1 apresentamos que com o fim da Guerra Fria a literatura norte-americana tem buscado incorporar outras dimensões que expliquem a atitudes da opinião pública, considerando que a internacionalismo-isolacionismo deixou de ser suficiente para a compreensão das opiniões da sociedade (tanto das elites, quanto da massa).

isolacionistas posicionavam contrários a uma atuação ativa do País no cenário internacional. Nos anos 90, as atitudes das elites e da massa passaram a incorporar elementos que antes eram considerados secundários, entre eles as dimensões relacionadas à cooperação econômica.

No caso brasileiro, as atitudes das elites e da massa serão analisadas a partir do debate existente na diplomacia brasileira, primeiro por considerarmos que as questões externas ainda encontram forte vinculação com a própria diplomacia, que manteria esse tema sob sua “coordenação”, no entanto, os temas que dominaram a agenda externa do País passaram a ser considerados centrais para as suas estratégias, que significaram fortes mobilizações no interior da sociedade brasileira. Esses fatos sugerem a hipótese de que a sociedade brasileira e o Estado, na questão da política externa, passam por um momento de transição, de uma relação inteiramente *top-down* para uma *bottom-up*. Esse processo gera, por outro lado, divergências e posições contraditórias, tanto entre as elites e a massa, como entre a sociedade em geral e a diplomacia brasileira.

Nesse sentido, optou-se em focar três aspectos das atitudes das elites e da massa a respeito das relações externas: o primeiro aspecto refere-se a visão que as elites e massa apresentam do sistema internacional, além disso, como vêem a posição brasileira nesse processo. O segundo aspecto refere-se às orientações da política externa brasileira nos anos 90, ou seja, quais os fatores que o País, na busca pelo desenvolvimento geral do País, deveria aplicar para alcançá-lo. Nesse caso, envolve o debate sobre os processos de liberalização econômica e seu impacto nos programas de desenvolvimento do País. Além disso, também reflete o debate se o Brasil deveria manter ou não sua autonomia no sistema internacional, ou apenas, aderir aos processos externos sem buscar um modelo alternativo, nesse caso, foram analisadas as atitudes das elites e da massa a respeito das opções econômicas e sociais da inserção da política externa brasileira.

O terceiro foco de análise foi às atitudes frente aos processos de integração regional, nesse caso, as elites e massa foram questionadas sobre as expectativas quanto à integração no âmbito do Mercosul e da ALCA. Nesse

aspecto as diferenças entre elites e massa são bastante acentuadas, sendo que, se de um lado, as visões e percepções com relação ao Mercosul são bastante positivas, o mesmo não ocorre com relação a ALCA, sendo uma das áreas analisadas que mais apresentam posições divergentes no interior da sociedade brasileira.

Ao propor uma comparação entre elites e massa sobre as relações externas brasileiras busca-se, com isso, estabelecer um padrão das atitudes e, se possível, identificar o sistema de crenças que orienta as atitudes frente a política externa brasileira.

METODOLOGIA E ANÁLISE DE DADOS

Da perspectiva metodológica, buscou-se utilizar os procedimentos tradicionais na análise das atitudes e percepções das elites e da população em geral por meio de pesquisas amostrais e entrevistas qualitativas. No decorrer da tese serão utilizadas pesquisas e sondagens conduzidas pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, sendo as principais uma realizada junto à população em geral (1998) e outra entre membros da elite (2000).

A primeira pesquisa, realizada em 1998, tem como objeto as orientações e atitudes da população em geral a respeito da política externa brasileira. Essa pesquisa se baseia em uma amostra estatística nacional de 2500 entrevistas¹⁴. Em 2000, realizou-se uma pesquisa com base em uma amostra intencional composta por 153 representantes de setores da elite brasileira, representada por membros do governo, dos partidos políticos, setor empresarial, sindicatos, imprensa e intelectuais, escolhidos intencionalmente devido ao seu poder de influência, posição e representação nos respectivos setores¹⁵. Os dois *surveys*

¹⁴ Na dissertação de mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo em 2001 analiso as orientações e atitudes da população em geral e a influência dos fatores domésticos na construção de um sistema de crenças da opinião pública brasileira nessa área. Ver Holzhacker (2001).

¹⁵ Ver Albuquerque, J. A. Guilhon. "As orientações e percepções da elite sobre a atuação externa do Brasil", Relatório de Pesquisa "Percepções das Elites e da Sociedade sobre as Relações Externas do Brasil", NUPRI-USP, 2001.

tinham como objetivo principal analisar a percepção da sociedade brasileira no que diz respeito às relações externas do Brasil e foram conduzidos pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

Nas duas amostras foram aplicados questionários estruturados e fechados, contendo um mesmo conjunto de perguntas. Esse tipo de abordagem é bastante habitual na área de comportamento político, permitindo a utilização de recursos metodológicos que possibilitam a identificação de padrões entre os grupos analisados.

Em termos metodológicos, adotaremos a perspectiva utilizada na literatura internacional (Holsti, 1996; Wittkopf, 1990) que compara as percepções e atitudes das elites e do público em geral de forma agregada, ou seja, sem considerar os diferentes segmentos da elite e da massa (como variáveis demográficas, sócio-econômicas e políticas). Apesar de não se considerar os dois grupos como homogêneos, essa perspectiva oferece maior abrangência à análise.

No decorrer da análise, consideraremos que as distâncias de entendimento entre as elites e a população ocorrem em razão de dois fatores: em primeiro lugar, na pesquisa realizada junto à população em geral a clivagem educacional, como demonstramos em outro estudo (Holzhacker, 2001), é essencial para a compreensão das opiniões da população brasileira, que tende a variar de acordo com maior ou menor escolaridade. Ou seja, quanto maior a escolaridade, maior é o interesse e a informação sobre a atuação externa brasileira. Os membros da elite, por outro lado, compõem um grupo homogêneo em termos de escolaridade. Todos os entrevistados possuem escolaridade superior e uma grande maioria também possui títulos de pós-graduação.

Outro fator que indica o distanciamento entre as elites e a massa refere-se ao peso das respostas “não sabe” nas perguntas. Na pesquisa da massa a resposta “não sabe” girou em torno de 15% a 20% na grande parte das perguntas. Já na pesquisa junto aos membros da elite esse percentual girou em torno de 1% a 2%.

A análise também combinará outros dados e depoimentos também conduzidos pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (USP), entre os anos 1997 e 2003, sob a coordenação do José Augusto Guilhon Albuquerque, entre elas: "As visões das elites sobre a ALCA" (2003); "As percepções das Elites dos Países do Cone Sul a respeito da política externa Brasileira" (1997-1999); "Agendas e estratégias empresariais num contexto de globalização" (1997-1998). Essas pesquisas, mesmo considerando as diferentes metodologias, serão instrumentos importantes para o reforço de alguns dos argumentos e dados apresentados.

No que se refere à análise do debate e das visões presentes na diplomacia sobre a política externa optou-se, além da literatura acadêmica, utilizar-se também dos artigos publicados por diplomatas brasileiros no boletim **Carta Internacional** (NUPRI-USP). Este veículo, entre 1993 e 2002, contou com a participação de diferentes vertentes analíticas, como também de diplomatas e membros do Governo que apresentavam as principais posições sobre a política externa brasileira. Esse recurso permitiu reconstruir o debate existente no Governo sobre os fatores analisados nas opiniões das elites e da massa. Assim sendo, esse material contribui para um quadro melhor da conjuntura e do debate sobre os temas tratados na diplomacia brasileira.

A riqueza de todo o material possibilitou uma visão ampla e completa das atitudes das elites e da massa sobre a política externa brasileira a partir dos anos 90. Busca-se, assim, contribuir para o debate a respeito da participação da sociedade na inserção do País no exterior.

ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

No primeiro capítulo foram apresentados os principais aspectos do debate presente na literatura, desde da origem da discussão sobre elite e massa nos processos democráticos, enfatizando sua influência para o estudo nas relações internacionais, até a atual discussão sobre a influência das crenças e atitudes na política externa. Pretende-se, com isso, demonstrar que, primeiramente, a comparação das elites e população em geral sobre política

externa está intimamente ligada à discussão sobre o peso da participação destes atores nos processos de formulação da política externa. Além disso, a evolução da discussão sobre o papel da sociedade na formulação da política externa, cada vez mais, incorpora os aspectos institucionais domésticos.

O segundo capítulo analisa o processo de mobilização o processo de mobilização da sociedade brasileira nas questões de política externa e as relações entre Estado e Sociedade nos anos 90. Nesse caso, foram apresentados quais os canais de participação que foram criados nos anos 90 e os mecanismos institucionais ou não de participação dos grupos sociais. Também foi analisado, por meio dos dados dos *surveys* “Percepções das Elites e da Sociedade sobre as Relações Externas do Brasil” (1998 e 2000), como as elites e a massa identificam os principais atores que influenciam e se beneficiam da política externa brasileira.

No decorrer do capítulo foram utilizados discursos dos diplomatas e também artigos publicados no boletim Carta Internacional para demonstrar o processo de abertura dos canais institucionais e a condução do Itamaraty nesse processo. Já com relação às visões da sociedade utilizaremos dados dos *surveys* “Política externa Brasileira nas Visões das Elites e da Sociedade”, além de entrevistas realizadas, em 2003, junto a membros das elites brasileiras sobre o tema das negociações da Alca (“A Alca na visão das elites brasileiras”).

O terceiro capítulo analisa as visões das elites e a massa sobre a organização do sistema internacional no Pós-Guerra Fria e a participação brasileira nesse cenário. O objetivo é compreender como a sociedade brasileira vê o mundo e a posição brasileira nesse cenário. Foram identificados a partir da análise dos *surveys* “Percepções das Elites e da Sociedade sobre as Relações Externas do Brasil” (1998 e 2000) três tipos de atitude frente à globalização: alienação, afluência e participação conflituosa. Essas atitudes mostraram-se associadas à visão sobre a capacidade de influência do País no sistema internacional de forma geral.

No quarto capítulo buscou-se analisar quais as atitudes frente as mudanças domésticas realizadas a partir dos anos 90 para adequar o País nos processos globais. Nesse caso, identificou-se três posições distintas com relação às atitudes que o País, na visão de elites e massa, deveria optar na

orientação da política externa: para o primeiro grupo a política externa deveria focar os aspectos econômicos da agenda brasileira, o segundo grupo acredita que a cooperação e a busca do desenvolvimento geral dos povos deveria ser a política externa brasileira e o terceiro grupo acredita que a política externa deveria refletir uma busca pelo poder e prestígio internacional, através de uma política expansionista. Esse grupo é representa uma parcela minoritária entre as elites e massa brasileira. De maneira geral, esses grupos mostraram visões distintas sobre os processos da política externa brasileira, além disso, atribuem pesos distintos quando analisam os resultados e impactos das políticas liberalizantes implementadas a partir dos anos 90.

O objetivo do quinto capítulo é analisar um dos eixos centrais da política brasileira da década de 90: os processos de integração regional. Os processos de integração inserem-se na discussão na qual a identificação das possibilidades de alianças e parcerias é útil a um País como o Brasil que busca aproveitar as possibilidades presentes no sistema contexto internacional para atender as demandas da sociedade brasileira. Nesse caso, foram analisadas as atitudes das elites e massa referentes ao Mercosul e a ALCA. As opiniões das elites e massa sobre a integração do Mercosul mostram-se consensualmente favoráveis aos objetivos da política externa brasileira. Enquanto, a ALCA apresenta posições distintas no que se refere a sua expectativa para o desenvolvimento econômico brasileiro. No decorrer do capítulo serão utilizados dados dos *surveys* “Percepções das Elites e da Sociedade sobre as Relações Externas do Brasil” (1998 e 2000), como também da pesquisa realizada, em 2003, entre membros da elite brasileira envolvida nos temas da negociação hemisférica.

CAPÍTULO 1

ELITE, MASSA E POLÍTICA EXTERNA

Nas relações internacionais, os estudos sobre opinião pública e política externa referem-se à interconexão entre os assuntos domésticos e internacionais, que tendem a focalizar o impacto dos atores domésticos na formulação da política externa (Rosenau, 1967). De acordo com essa perspectiva, a política externa é mais que uma simples resposta a uma série de estímulos internacionais, ela também é constituída, no plano doméstico, por forças sociais que contribuem para a qualidade e o conteúdo do comportamento exterior do Estado (Rosenau, 1967:2).

A maioria dos estudos busca analisar o comportamento dos atores, suas visões e estratégias quanto à formulação e implementação da política externa. Assim, fatores como as idéias, percepções e visões são considerados importantes para explicar os comportamentos e a influência que os atores domésticos exercem na política externa do País.

Nas interações entre os grupos domésticos os elementos centrais são as preferências e valores das elites e da massa sobre a política exterior; o papel da mídia; a formação de grupos de interesse, além da análise dos fatores políticos ideológicos e seus impactos na política externa. O formato institucional de tomada de decisão nas ações externas do País e sua interconexão com o ambiente social são também objeto das análises sobre fatores domésticos e política externa.

O pressuposto desse modelo que supõe identificar os *inputs* do público em geral sobre a formulação da política externa, o que permite compreender a relação entre as elites, a população e os grupos que conduzem a política externa do País. O impacto dos atores sociais na política externa é um dos temas mais controvertidos na literatura das relações internacionais. Não existe consenso sobre qual o papel da sociedade, nem tampouco os efeitos que as percepções e atitudes exercem sobre as decisões de política externa. No entanto, é expressiva a quantidade de trabalhos que relacionam as decisões políticas e as atitudes da sociedade nos processos internacionais (Folye, 1997; Holsti, 1996).

Este debate é originário de uma longa tradição da filosofia política sobre os efeitos da participação da sociedade no funcionamento das instituições democráticas (Sartori, 1992; Glynn at all, 1999). As controvérsias não se restringem ao papel da sociedade nas relações entre os Estados, mas incluem também implicações no funcionamento das instituições domésticas, conseqüentemente, nas decisões e ações da política externa.

A teoria democrática apresenta dois modelos que avaliam o impacto dos atores sociais nos processos políticos: modelo “*bottom-up*”, originário da tradição pluralista, considera que o público em geral produz impacto na formulação dos processos políticos. Enquanto o modelo “*top-down*” avalia que o consenso entre o público em geral é função do consenso entre as elites políticas e econômicas.

De acordo com Glynn at all (1999), desde os filósofos gregos clássicos¹⁶ se analisam os sentimentos populares como fator crucial para a compreensão das ações governamentais. Pressupõe-se, nesse sentido, a existência de uma sociedade livre, articulada e interessada em controlar a política do Governo.

A partir do final século XVIII surgem grandes discussões quanto aos efeitos da participação política dos cidadãos no funcionamento das instituições. O alargamento das bases sociais do sistema político realizou-se mediante a ampliação da participação. No processo de democratização, decorrente da ampliação do voto, vários pensadores¹⁷ manifestaram receios quanto aos perigos e ameaças à democracia e à condução do governo. Tocqueville, por exemplo, temia que os hábitos e os costumes de uma maioria destruíssem as vontades de minorias ou indivíduos isolados. Porém, na sua concepção, para evitar esses males era necessário construir instituições baseadas na soberania popular. Ele mostrava como o povo norte-americano participava “da composição das leis, pela escolha dos legisladores, da sua aplicação, pela eleição dos agentes do poder executivo” (Tocqueville, 1987: 52).

Nos debates referentes à expansão do sufrágio universal e os perigos provenientes da democracia também se inserem três pensadores do final do século XIX e início do século XX, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert

¹⁶ Robert Minar (1960) mostra que Aristóteles acreditava nas opiniões do público na construção da comunidade política, que se refletia de forma imediata nas ações governamentais.

¹⁷ Entre eles, Jeremy Bentham, Stuart Mill e Tocqueville (Glynn at all, 1999: 34-45).

Michels, considerados os fundadores da teoria das elites (Grynszpan, 1996).

A perspectiva elitista¹⁸ afirma que, se pudermos compreender o comportamento do grupo seletivo dos que mandam, poderemos entender a dinâmica da sociedade. Até mesmo os defensores de uma abordagem pluralista admitem que o comportamento das elites afeta a sociedade de maneira significativa, embora limitada. A abordagem elitista considera evidente que os valores e crenças dos membros das elites, assim como seu comportamento efetivo, têm poder suficiente tanto para conservar quanto para subverter o *status quo* (Diniz, 1995).

Nas relações internacionais a discussão sobre o papel da sociedade na formulação e implementação da política externa divide-se entre os modelos “*top-down*” e “*bottom-up*”, sendo que os paradigmas realistas e liberais representarão as distinções de visões em cada modelo (Viotti; Kauppi, 1999).

Pode-se dizer que o realismo – que tem como concepção o primado da política externa sobre a política doméstica, principalmente porque se volta para a defesa dos interesses nacionais e trata de questões que afetam a sobrevivência e segurança do Estado – considera que a política externa está fora da arena pública, ou seja, não sofre as interferências da sociedade na sua formulação.

O pressuposto liberal é que idéias, interesses e instituições influenciam o comportamento dos Estados, moldando suas preferências e interesses. Dessa forma, os atores sociais são fundamentais, pois através da organização de ações coletivas, voltadas para a promoção de seus interesses, as demandas sociais são incorporadas ao sistema político, conseqüentemente dando origem a ações de política externa.

A corrente realista sugere que os grupos sociais tendem a refletir interesses particularistas, que se opõem aos interesses gerais da nação. Tal visão se opõe aos liberais, que são favoráveis à participação da sociedade civil. Os liberais avaliam que o envolvimento da sociedade na condução da política externa favoreceria a remoção da diplomacia secreta e o desenvolvimento da democracia nas relações entre as nações. A participação ativa da sociedade

¹⁸ Entende-se por elitismo o grupo teórico que divide a sociedade em dois grupos: uma minoria que é detentora do poder em contraposição a uma maioria desprovida desse poder (Bobbio, 1992).

criaria condições para o estabelecimento de um sistema internacional pacífico e cooperativo.

Nessa ordem de idéias, a remoção da condução secreta da política externa tornaria as relações internacionais mais transparentes, pois aumentaria as formas de controle da sociedade sob a condução externa dos Governos (Holsti, 1996). O maior engajamento da sociedade nos assuntos externos favoreceria a constituição de um sistema internacional baseado na paz entre as nações. Kant, em *A Paz Perpétua* (escrito em 1795), argumenta que o debate entre indivíduos autônomos e racionais pode superar o conflito entre moral e política e, conseqüentemente, criar a paz perpétua entre os povos. O poder da opinião pública para a manutenção da paz também é ressaltado por Woodrow Wilson. Ele acreditava que a democratização da política externa e da diplomacia proporcionaria maior transparência e controle dos cidadãos (Holsti, 1996).

Para os realistas, ao contrário, a política externa é muito ambígua, o que gera desinteresse no público e, conseqüentemente, um baixo grau de informação sobre o assunto. Para os realistas a política externa exige qualidades como agilidade e flexibilidade que não estão presentes na população. Morgenthau afirma que a racionalidade que se requer em uma boa política externa não suportaria as preferências da opinião pública que são emocionais mais que racionais (Morgenthau, 2003: 286). Para o autor, os esforços na promoção dos interesses nacionais transcendem as paixões dos indivíduos¹⁹.

A partir dos anos 70 proliferam as posições teóricas que atacam os pressupostos do ator unitário e racional, admitindo a descentralização da autoridade e a existência de múltiplos canais de acesso indispensáveis aos processos internacionais²⁰. É crescente o espaço da dimensão societal nos debates da política externa²¹. Com isso, a identificação de crenças e atitudes

¹⁹ Para Morgenthau (2003) o Estadista que se deixa levar pela opinião pública estaria trocando os interesses permanentes do país por vantagens de curto prazo.

²⁰ Moravcsik (1997) apresenta como as discussões sobre a relação Estado-Sociedade voltam ao debate teórico entre neoliberais e neorealistas, considerando que os primeiros rejeitam a centralidade do Estado nas relações internacionais. Por sua vez, os neorealistas, incorporando a concepção realista, acreditam que o Estado continua o ator central das relações internacionais. Os neorealistas não desconsideram as divergências entre os atores domésticos, porém estes atores atuam no sistema internacional por intermédio dos Estados.

²¹ Ver Rosenau (1967) e Hurrell (2003).

que influenciam os processos de política externa incorpora-se cada vez mais nos estudos das relações internacionais. De acordo com Goldstein e Keohane (1993), o universo de ação do Estado nas relações internacionais é definido por crenças e visões de mundo. Relaciona-se, dessa forma, a concepção de interesse nacional e a incorporação de demandas sociais ao processo de formulação da política externa²².

Coloca-se, assim, a perspectiva do quanto o Estado se mantém permeável à participação social na política externa. Com isso, busca-se compreender as estruturas políticas domésticas e os canais sociais de acesso (Katzenstein, 1976; Rissen-Kapen, 1995), considerando a existência de diferentes tipos de estrutura que favorecem ou não a participação dos atores sociais na formulação da política externa, conseqüentemente, com impacto nas visões e atitudes dos atores estatais e não-estatais.

A hipótese deste trabalho é que a política externa brasileira tem ampliado os canais de participação dos grupos sociais e, conseqüentemente, ampliado as distinções de visões e percepções sobre os interesses e objetivos da atuação externa do País. Por conseguinte a análise da estrutura doméstica é relevante na construção das atitudes da população e das elites sobre as relações externas do Brasil²³. Como ressalta Rissen-Kappen (1991) o processo de participação da sociedade na política externa tem forte impacto na formação das crenças e atitudes da opinião pública e das elites.

Neste capítulo serão apresentados os principais aspectos do debate presente na literatura, desde a origem da discussão sobre elite e massa nos processos democráticos, enfatizando sua influência para o estudo das relações internacionais, até a atual discussão sobre a influência das crenças e atitudes na política externa. Pretende-se, com isso, demonstrar que, primeiramente, a comparação entre as opiniões das elites e da população em geral sobre política externa está intimamente ligada à discussão sobre o peso da participação desses atores nos processos de formulação da política externa. Além disso, a

²² A corrente liberal considera importante analisar a participação dos grupos sociais no âmbito doméstico de um Estado, pois esses grupos atuam no sistema político doméstico (e internacional) de forma organizada, visando a promover seus interesses particulares. A ação externa do Estado refletiria os interesses e preferências dos grupos domésticos (Moravcsik, 1997).

evolução da discussão sobre o papel da sociedade na formulação da política externa, cada vez mais, incorpora os aspectos institucionais domésticos.

ELITE E MASSA NOS PROCESSOS DEMOCRÁTICOS

A identificação do grau de participação e influência dos grupos sociais nos processos políticos é um dos principais pontos do debate da literatura democrática. Entre os teóricos das elites, a sociedade democrática caracteriza-se pela existência de um grupo minoritário provido de qualidades superiores ao restante da população, que detém o poder econômico e político²⁴. Esse grupo minoritário (organizado e forte) se contraporia à desarticulação e à dispersão do restante do povo.

A teoria das elites envolve uma concepção desigual da sociedade e uma atitude pessimista dos benefícios da democracia, apresentando grande desconfiança quanto à participação do povo nos processos eleitorais e deliberativos²⁵ (Bobbio, 1992).

Esta concepção pessimista sobre a participação do povo nos processos políticos baseia-se nos argumentos desenvolvidos na psicologia coletiva, que, no século XIX, voltou-se para o estudo das multidões e buscava analisar o comportamento dos indivíduos quando inseridos em grandes grupos. Gustave Le Bon (1922) considerava que o comportamento das multidões, em geral, considerado fora de controle, era resultado de algumas condições colocadas aos indivíduos:

(1) a situação de anonimato diminuiria o senso de responsabilidade individual;

(2) existiria um contágio de idéias entre os participantes que levava a uma rápida transformação do comportamento;

²³ Contudo, este trabalho não pretende analisar os processos de participação da sociedade brasileira na resposta aos eventos internacionais, mas apenas assinalar a importância desses canais para a formação da opinião das elites e da população em geral.

²⁴ Será na introdução da obra *Systèmes Socialistes*, em 1902, que Pareto utilizará pela primeira vez o termo elite. No entanto, é na obra *Traité de Sociologie Générale* (1916) que analisa mais detidamente as diversas classes das elites (políticas, econômicas e intelectuais).

²⁵ O processo deliberativo das assembleias era inviável em razão da tendência das multidões serem manipuláveis. Assim, as assembleias seriam pouco propícias para as discussões e decisões. Neste caso, como é incompetente para tomar decisões, o povo necessitaria de líderes a quem delegar tais funções, o que se refletiria em apatia e desinteresse pelas questões políticas (Michels, 1982).

(3) aflorariam comportamentos considerados racionalmente inaceitáveis ao convívio social²⁶.

Nas multidões a personalidade consciente e individual desaparece, dando lugar a sentimentos e idéias comuns, distintos dos que se expressam isoladamente. O sentimento de invencibilidade e falta de responsabilidade individual, encontrados nas multidões, são conseqüência do anonimato; além disso, o contágio de idéias e sentimentos produzidos causa mudanças no comportamento geral, conseqüentemente, provocando um alto grau de sugestão em uma multidão²⁷.

Por outro lado, na sociedade moderna não se encaixa a concepção clássica de participação popular na qual se supõe a harmonia de interesses entre os indivíduos, precedida de uma discussão racional cuja resultante constituiria os interesses coletivos²⁸. Nas sociedades políticas existiriam diferentes grupos, que apresentariam envolvimento e engajamento distintos a respeito de temas políticos²⁹. As razões para isso são variadas, mas os

²⁶ Os estudos de Le Bon tornaram-se referência também para as análises que distinguem público, massa e multidão. Além disso, os estudos que analisam a psicologia coletiva também partem das definições de Le Bon. Para compreender melhor a influência de Le Bon nos estudos de opinião pública de massa e elites ver Tarde (1992), Freud (1921), Mills (1972) e Schumpeter (1961).

²⁷ A multidão é vista como a expressão dos sentimentos emocionais, importantes em momentos de grande convulsão social, que se expandem rapidamente (Prince, 1992; Grynszpan, 1996).

²⁸ Rousseau, em 1744, foi o primeiro a utilizar o termo opinião pública (*l'opinion publique*), que significava os costumes de todos os membros da sociedade em oposição à elite (Erikson e Tedin, 2001). Em geral, os escritores franceses usavam termos como espírito público, consciência pública e vontade comum para se referir a aspectos políticos ligados à população em geral. Opinião pública passou a ser usada comumente quando referente ao Governo. Um dos fatores de complexidade do conceito de opinião pública é que este se relaciona com diferentes metodologias. As diferentes contribuições com relação ao conceito o tornaram cada vez mais vago e ambíguo. Neste sentido, Zaller (1992) afirma que houve uma preocupação em detalhar as variáveis dependentes mais do que explicar os aspectos teóricos do fenômeno. O surgimento das pesquisas de opinião somente agravou o entendimento do termo, associando opinião pública à pesquisa de opinião. Nessa perspectiva, Lane e Sears (1964) propuseram uma definição técnica de opinião, que seria uma resposta dada a uma pergunta numa determinada situação.

²⁹ Esta questão demonstra a dificuldade de conceituação de massa, público e multidão. A massa, de acordo com Blumer (1948) é composta por indivíduos anônimos que apresentam pouca interação ou comunicação entre si. A massa é composta de um grupo bastante heterogêneo que apresenta uma frágil organização. Enquanto público envolve a expressão de uma opinião sobre determinado assunto político. Um exemplo que nos mostra as dificuldades quanto à distinção entre massa, público e multidões pode ser o estudo de Tarde (1992) que, criticando Le Bon (1922), demonstra que a sociedade não era formada de multidões, mas de públicos. O público constituiria grupos sociais amplos e dispersos, que comungam idéias, paixões e interesses. A interligação dos indivíduos seria proporcionada pela imprensa. Tarde admite que a sua definição de público se assemelha em diversos aspectos das multidões. Entretanto, a diferença fundamental é que a multidão encontra-se muito mais suscetível às

argumentos concentram-se, principalmente, na alegada falta de racionalidade do comportamento coletivo³⁰. Com isso, ressalta-se o distanciamento entre a população em geral e as decisões políticas, indicando a falta de interesse e apatia dos cidadãos pelos assuntos públicos (Mills, 1972).

Essa concepção não descarta a existência de um público – composto por indivíduos capazes de expressar uma opinião sobre questões políticas –, mas não é, definitivamente, a condição predominante na sociedade em geral: aqueles que expressam opinião são poucos comparados àqueles que recebem mensagens políticas (Mills, 1972).

De maneira geral, os indivíduos são expostos aos conteúdos difundidos pelos veículos de comunicação, porém, são poucos os espaços abertos para a expressão das opiniões da massa desorganizada e dispersa³¹ (Mills, 1972: 356).

Os veículos de comunicação intermediariam as relações entre a elite – minoritária e influente – e a população em geral – dispersa, heterogênea e anônima. Os veículos de comunicação além de transmitirem informação e notícias, oferecem identidade, aspirações e desejos aos indivíduos, modelando, dessa forma, a opinião (Mills, 1972). A construção de “quadros mentais”, de estereótipos e de valores seria útil para a elite impor suas decisões e manipular o povo (Mills, 1972: 371).

As elites, enquanto grupo unificado psicologicamente e socialmente, que controla as principais hierarquias nas instituições sociais (Estado, Empresas, Forças Armadas, etc), tomam decisões que afetam a Nação como um todo. É sua posição privilegiada nas instituições que lhe garante o poder no processo decisório. Por outro lado, na sociedade democrática o povo acredita que influi

paixões e influências naturais. Atribui-se ao público maior reflexão através do julgamento de valores, que constitui, na sua concepção, a opinião. A definição de público apresentada por Tarde, em vários aspectos, assemelha-se à concepção de massa utilizada por Blumer (1948).

³⁰ A irracionalidade dos indivíduos em assuntos políticos será o eixo central das críticas referentes à participação popular nos assuntos políticos. Os estudos de Freud (1921) sobre a psicologia das massas serão uma das bases centrais para a argumentação de que os indivíduos no ambiente coletivo regridem para uma atividade “anímica primitiva”, sendo que a massa busca sempre ser dominada por um poder ilimitado, encarnado pelo caudilho.

³¹ A invenção da imprensa (no século XVI) foi considerada uma forma importante de formação da opinião do público. Por exemplo, na Inglaterra depois da introdução da imprensa foram construídas *Coffeehouses*, que eram locais onde as pessoas iam ler os jornais e discutir as idéias com outras pessoas. Os salões franceses eram considerados menos democráticos que o *Coffeehouse* Britânico, pois estavam restritos aos intelectuais, artistas e personalidades

nas decisões, assim, as elites utilizam-se dos veículos de comunicação para transmitir suas idéias ao restante da população³².

A dificuldade da massa para construir um quadro baseado em fatos e eventos reais de forma coerente explica-se, para Schumpeter (1961), pela capacidade reduzida de discriminar fatos, principalmente, aqueles que não os atingem diretamente na vida cotidiana. Quando os assuntos afastam-se ou deixam de ter vínculos diretos com os interesses privados aumenta o desinteresse dos cidadãos, o que ocorre tanto na política interna, quanto na externa (Schumpeter, 1961: 318).

No caso da política externa, a sua natureza complexa provocaria um distanciamento entre as decisões e a sociedade em geral. Nesse sentido, as elites mostrariam maior disposição para compreender processos mais complexos e não diretamente relacionadas a questões cotidianas, do que a população em geral.

Essa situação é independente dos mecanismos de manipulação, pois os indivíduos, nas questões políticas, tendem a agir por impulsos irracionais, sendo que o pensamento assume característica puramente associativa e afetiva. Na ausência de uma visão crítica aumentam as oportunidades para os grupos influenciarem e, até mesmo, fabricarem artificialmente a vontade popular³³.

Uma tentativa de se distanciar da visão dicotômica elite-massa³⁴ é feita por Kaplan e Lasswell (1979) que atribuem ao conjunto da sociedade gradações distintas de participação. Os autores identificam três grupos na sociedade: a elite, composta por aqueles que têm maior poder na sociedade e

públicas. Porém, exerciam o mesmo papel na formação da opinião e discussão sobre os temas políticos (Glynn et al., 1999: 55-56).

³² A manipulação através da propaganda é outra estratégia utilizada pelas classes dirigentes. A massa incapaz de formar opiniões baseadas em fatos e, conseqüentemente, apresentar um conjunto de atitudes racionais, estaria constantemente sujeita à influência de demagogos, que poderia se constituir em ameaça à democracia (Lippmann, 1922).

³³ A solução schumpeteriana segue o modelo proposto por Mills e Lippmann, mas adicionando a competição entre os indivíduos para o exercício da liderança junto ao povo. Na sua visão, o método democrático “é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter, 1961:328). A competição garante que o bem comum prevalecerá sob os interesses individuais, pois os líderes buscam permanecer no poder e, para isso, devem conseguir convencer os eleitores de que suas realizações foram em prol do bem de todos e que continuarão exercendo essa posição.

³⁴ A dicotomia elite-massa está presente na tradição elitista, entre eles de Schumpeter (1961) e Mills (1972).

maior grau de organização; a massa, desorganizada, constituída por aqueles que têm menor poder na sociedade; e um grupo intermediário, composto por aqueles que têm um poder superior ao da massa, mas não tão grande quanto o da elite.

Para esses autores, a existência da elite, por si só, não desqualifica os processos democráticos, pois o caráter aberto das elites é um fator essencial para garantir a existência da participação política. Sartori (1992) e Deutsch (1968) concordam com essa posição e argumentam que os líderes têm papel central na formação da opinião e na sua transmissão para o restante da sociedade. Para Deutsch (1968) a formação da opinião pública tem a imagem de uma cascata, que possui cinco níveis³⁵, sendo que as elites econômicas e sociais ocupam o início; seguidas das elites políticas e governamentais; o terceiro nível é composto de redes de comunicação de massa, sendo os que transmitem e difundem as mensagens originadas nos outros níveis; o quarto nível é composto de “líderes de opinião”, que representam um 5 a 10% da população e que se interessam por política e mostram-se atentos às mensagens transmitidas e, por último, encontra-se a massa. Nesse modelo, cada nível funciona como filtro de informação para os outros, sendo que a diferença entre o primeiro e o último nível é o grau de estruturação e sofisticação das opiniões e percepções.

O modelo de Deutsch mostra, porém, que os níveis não são monolíticos e no seu interior localizam-se interesses discordantes. Os líderes de opinião desempenham um papel importante neste processo, pois a comunicação de massa é um veículo impessoal que não substitui o contato pessoal (Sartori, 1992). Nesse sentido, na concepção de Lazarsfeld e Merton (1948), tais líderes são as “autoridades cognitivas” para as quais as pessoas se dirigem, e a quem questionam e indagam. As pessoas escutam a um determinado líder local, podendo as mensagens ser reforçadas, bloqueadas ou distorcidas (Sartori, 1992: 156)³⁶.

³⁵ Considerando a diferenciação entre massa e elite vários modelos contribuíram para o desenvolvimento da área, tais como *the spiral of silence*, *the agenda setting* ou *the two-step flow of communication*. Em geral, essas análises buscam indicar o processo de formação da opinião na sociedade, considerando que existe uma transferência das elites para a massa em geral (Figueiredo e Cervelini:1995).

³⁶ Para analisar melhor o modelo *two-step flow of communication* ver Lazarsfeld e Merton (1948).

A questão dos estratos intermediários que exercem pressões nas elites será o tópico central da visão pluralista³⁷. O pressuposto é que nem todos participam de forma ativa nos processos de tomada de decisão. Nesta linha, Dahl (1977) mostra que apenas uma parcela restrita dos cidadãos teria uma presença política mais evidente, interessando-se pelas grandes decisões, participando das discussões e das ações.

Essa parcela seria o estrato político, por oposição ao apolítico, formado pelo restante dos cidadãos: a maioria. A política, para o primeiro grupo, seria uma referência bastante forte, suas escolhas e estratégias seriam calculadas, racionais, coerentes e consistentes. Para o segundo, seria algo distante, suas escolhas seriam fruto não tanto de um cálculo racional, mas de inércia, hábito, lealdades, vínculos pessoais, emoções e impulsos, e suas orientações seriam desconexas e não-ideológicas.

Entretanto, isto não significa que a maioria dos indivíduos não exerça influência, ainda que indireta, ou que não tenha seus interesses garantidos. A influência, mesmo que indireta, ocorreria na competição entre os líderes, durante o período eleitoral, na luta pelo o apoio do eleitorado.

Nessas análises predomina uma visão pessimista da capacidade da massa de atuar nos processos políticos. As emoções e paixões não favorecem a formação de um quadro completo e racional dos assuntos políticos, conseqüentemente, impedem a emissão de opiniões racionais. São muitos os perigos para as instituições democráticas, justificando a necessidade de líderes que garantam a manutenção dos valores democráticos. Desprovidos dos males que afligem as massas – as paixões e a falta de perspectiva dos fatos reais –, as elites seriam a fonte de informação e decisão na sociedade. De acordo com essa concepção, diferentemente da visão de Lazarsfeld, as opiniões da massa refletiriam as idéias e visões transmitidas pelas elites que construiriam, através da imprensa ou da propaganda política, os quadros mentais necessários para a condução do processo político.

³⁷ Segundo Grynszpan (1996), entre os autores pluralistas encontram-se Seymour Lipset, Suzanne Keller e Robert Dahl.

AS SONDAGENS E OS NOVOS RUMOS NOS ESTUDOS SOBRE ELITE-MASSA

A introdução das técnicas de sondagens de opinião nos estudos sobre participação provocará uma grande mudança nos rumos dos estudos sobre elite-massa. Holsti (1996) descreve essa fase como a “era das sondagens” dada a sua importância no desenvolvimento dos estudos sobre comportamento político³⁸.

As sondagens de opinião trouxeram novos pressupostos para a discussão entre massa e elite, que levaram a reformulações das perspectivas tradicionais, principalmente, sobre o comportamento da massa. De maneira geral, os trabalhos buscaram comparar o grau de conhecimento, interesse e, principalmente, as diferenças entre as atitudes da massa e das elites sobre diversas questões políticas.

Em geral, as críticas realizadas por autores como Lippmann sobre o grau de informação e interesse da população norte-americana não eram baseadas em sondagens sistemáticas. Este quadro se alterou a partir da década de 40³⁹ com a adoção de técnicas behavioristas⁴⁰ de análise das atitudes e opiniões de membros das elites e da sociedade em geral. Desde 1936, quando a revista *Literary Digest* previu a vitória de Alf Landon (57%) sobre Franklin Roosevelt (43%) e foi contestada por George Gallup, que atribuiu a vitória a Roosevelt com 55.7% dos votos⁴¹, as análises ganharam maior sofisticação.

³⁸ As abordagens behavioristas também tiveram grande impacto no desenvolvimento dos estudos sobre política externa e opinião pública.

³⁹ O *Bureau of Applied Social Research at Columbia University* desenvolveu, a partir dos anos 40, vários trabalhos baseados no chamado modelo dos processos sociológicos, ou seja, buscava compreender a influência do ambiente social no comportamento político. Paul Lazarsfeld e seus colegas conduziram, em 1940, em Erie County, Ohio, entrevistas com 600 pessoas que foram contatadas 7 vezes, entre Maio e Novembro, para verificar a mudança de opinião durante a campanha eleitoral.

⁴⁰ As técnicas de sondagens são bastante variadas, englobando *surveys*, *focus groups*, pesquisas experimentais, análises de conteúdo na mídia. Também são variados os temas que buscam analisar os sentimentos da população: participação e preferências eleitorais, comportamento de consumo, diferentes comportamentos sociais e avaliações das ações governamentais, abrangendo perspectivas políticas, sociológicas e psicológicas.

⁴¹ Gallup não previu perfeitamente o resultado, ele indicou uma diferença de 6,8% abaixo dos resultados finais, mas, por outro lado, seu método de amostragem estatística mostrou-se mais eficiente do que o da *Literary Digest*. A diferença entre o método de Gallup e o da revista foi quanto à escolha dos entrevistados. Enquanto Gallup sorteou os entrevistados por método aleatório, a *Literary Digest* utilizava várias listas de cidadãos, como de telefone e o auto-registro, e enviava a enquête solicitando que os cidadãos indicassem sua preferência na eleição. A *Literary Digest* utilizou este método, denominado votação prévia (*straw pool*), entre 1916 e

Os estudos nessa área concentram-se na identificação dos fatores que influenciam o comportamento político dos indivíduos. Alguns autores acreditam que variáveis como posição social, religiosa e de residência são importantes para explicar as posições políticas dos indivíduos⁴². Os autores da Escola de Michigan⁴³ produziram um modelo⁴⁴ explicativo com ênfase nos partidos, candidatos e assuntos públicos.

Entre as análises que buscam identificar os que influenciam o comportamento dos indivíduos um dos artigos mais influentes é o “*The Nature of Belief Systems in Mass Public*” publicado, em 1964, por Philip Converse. O artigo não apenas inovou do ponto de vista metodológico, com a adoção de pesquisas consecutivas junto ao mesmo grupo de entrevistados⁴⁵, como também é uma referência importante na conceituação de sistema de crenças. Converse (1964) introduziu o conceito de “constrição ideológica” ou grau de consistência quanto crenças pessoais. Os indivíduos, independentemente do ambiente social, relacionam-se com o mundo político segundo os “níveis de conceituação” que são capazes de elaborar (Figueiredo, 1991). E as atitudes e opiniões, uma vez formadas, tendem a ser estáveis no tempo e interrelacionam-se com outras que sejam logicamente consistentes com elas (Converse, 1964:208).

1936. A eleição prévia foi pela primeira vez conduzida em 1824 pelo *Harrisburg Pennsylvannian*.

⁴² Ver Lazarsfeld, Berelson e Caudet (1944). Nesse estudo os autores mostraram o quanto as características demográficas influenciavam a escolha eleitoral. Além disso, os autores indicaram os grupos que mostravam inconsistência na sua orientação política. Outro aspecto analisado pelos autores foi o processo de formação da opinião e o papel desempenhado pelo líder local na transmissão da informação durante a campanha política.

⁴³ Esta escola dominou os estudos sobre comportamento político entre os anos 50 e 60. Entre os autores pode-se citar Campbell e outros (1960), Almond e Verba (1965) e Converse (1964).

⁴⁴ *Survey Research Center at the University of Michigan* reuniu, nos anos 50, os principais estudos a respeito do comportamento eleitoral nos Estados Unidos. O livro de Angus Campbell et al (1960) - *The American Voter* - expõe as teses centrais do grupo. De acordo com os autores, três variáveis são importantes para predizer o comportamento político: identidade partidária (IP); as opiniões sobre os assuntos políticos e a imagem dos candidatos. No modelo de Michigan a identidade partidária desempenha um papel central. Ela relaciona sentimentos de longo prazo que se desenvolvem a partir do sistema político partidário e têm uma origem social. Ao adotar a auto-imagem de democrata, por exemplo, os eleitores estão inclinados a acreditar que o partido representa seus interesses sociais. Essa ligação com o partido não se baseia em informações ou dados, mas em aspectos psicológicos que provêm da família ou de grupos sociais.

⁴⁵ Analisou a opinião de eleitores sobre política pública em três momentos consecutivos (em 1956, 1958 e 1960). Foi utilizada a técnica de pesquisa denominada Painel, que consiste na repetição de entrevistas com os mesmos indivíduos em diferentes momentos.

Converse constatou que somente uma parcela pequena da população tinha um sistema de crenças sofisticado e estruturado. A maioria dos grupos estudados apresentava um alto grau de incoerência ao longo do tempo. O sistema de crenças da massa tendia a não manifestar princípios ideológicos ou abstrações. A maioria das pessoas, na sua concepção, baseava suas crenças políticas no carisma dos líderes, na vida familiar e em outros aspectos concretos da vida cotidiana.

Essa perspectiva se contrapõe ao modelo racional⁴⁶ que considera que os indivíduos, através da informação coletada, buscam tomar a melhor decisão. Os indivíduos fazem cálculos de custo-benefício na sua orientação política, principalmente no processo de decisão do voto. No entanto, a informação é inadequada e apresenta diversos custos ao cidadão⁴⁷. Outro ponto que limita o modelo racional consiste no desinteresse dos indivíduos por determinados assuntos. O pressuposto é de que todas as pessoas teriam interesse pelo assunto, por exemplo, da dívida dos Países subdesenvolvidos ou da crise política na Argentina. Porém, a preocupação dos indivíduos estaria diretamente relacionada ao seu bem-estar direto. Conseqüentemente, a tendência seria de que temas mais ligados ao cotidiano tivessem maior saliência nos debates políticos. Por isso, os temas mais importantes da agenda política seriam aqueles ligados à ordem econômica ou aqueles que teriam maior impacto no bem estar pessoal dos indivíduos.

A discussão recente sobre a capacidade da massa, a partir de várias perspectivas teóricas, indica um crescente otimismo, principalmente na proporção de indivíduos informados e mostrando sofisticação⁴⁸. A evolução nas pesquisas a respeito do comportamento sugere que as diferenças de opiniões entre as elites e massa não são tão evidentes quanto pareciam indicar os estudos realizados nas décadas de 40, 50 e 60.

⁴⁶ Downs em *An Economic Theory of Democracy* (1957) mostra como os critérios racionais influenciam a decisão durante o processo eleitoral.

⁴⁷ Para reduzir os custos de informação os eleitores utilizam a ideologia política para julgar e avaliar os partidos. No entanto, em *The American Voter* os autores concluíram que apenas algumas pessoas conseguem utilizar a ideologia para avaliar os partidos políticos. A utilização da ideologia é considerada, no modelo de Michigan, um critério de conceituação que indica o grau de sofisticação política do indivíduo.

⁴⁸ A discussão sobre as mudanças no público, principalmente norte-americano, nos últimos anos, pode ser acompanhada nos seguintes autores: Zaller, 1992; Page e Shapiro, 1992; Miller; Shanks, 1996; Erikson e Tedin, 2001.

Ao constatar a nova perspectiva dos estudos recentes, Holsti (1996) coloca as seguintes questões: será que o comportamento das elites nacionais tornou-se mais desestruturado e incoerente ao longo dos anos? Ou o desenvolvimento do processo democrático gerou padrões de comportamento mais coerentes no interior das massas e, conseqüentemente, maior participação e influência no processo decisório?

Holsti argumenta que os avanços nas técnicas de pesquisas de opinião permitiram uma maior sofisticação na análise dos fatores que estruturam as visões dos diversos grupos sociais. Assim, não é que as elites se tornaram mais ou menos incoerentes, e sim que evoluíram as concepções sobre a sociedade de massa. Além disso, na sociedade pós-industrial, de alta tecnologia e massificação do conhecimento⁴⁹ a população dispõe de outras mídias, como a internet⁵⁰, e a maior velocidade de acesso à informação tem alterado os padrões de atitudes dos cidadãos nos últimos anos.

A partir desse raciocínio vários estudos avaliaram os pressupostos tradicionais sobre a opinião, desde o impacto de variáveis tradicionais, como a ideologia, identidade partidária e classe social (Miller; Skanks, 1996) até pressupostos sobre a ausência de racionalidade na opinião da massa (Shapiro; Page, 1992).

Contudo, o grande esforço dos autores refere-se à identificação dos valores presentes na sociedade atual. Ronald Inglehart (1990) argumenta que as sociedades norte-americanas e européias geraram tão grande prosperidade que alteraram o equilíbrio social entre os valores materialistas e pós-materialistas. Na sua visão, as sociedades mais novas tendem a se concentrar nos valores materialistas, centrados na segurança e prosperidade, enquanto,

⁴⁹ Observa-se uma expansão no ensino no mundo. Por exemplo, a população mundial com mais de 25 anos que concluiu o ensino médio passou de 15% em 1965 para 26% em 1990. De acordo com a UNESCO, entre 1980 e 1995, o número de estudantes passou de 51 milhões de estudantes para quase 82 milhões, ou seja, um crescimento de 31 milhões de estudantes. O ritmo de crescimento representou um aumento médio de 3,4% ao ano nos quinze anos estudados. (Porto; Régnier, 2003: 16).

⁵⁰ Alguns trabalhos buscam analisar o impacto da Internet na formação da opinião, e, principalmente, sua capacidade de mobilização de opiniões, como nos protestos ocorridos em Seattle, em 2001, durante a Reunião da OMC. Ver Hunter (1998) sobre a Internet com um novo espaço para as manifestações da esfera pública. Ver Ayllon (2000) sobre a articulação, via internet, entre as ONG's que participaram dos protestos em Seattle. Zhu e He (2002), pesquisadores da Universidade de Hong Kong, analisam o impacto da difusão da Internet nos valores e orientações dos chineses. Os autores identificam três conjuntos de orientações: materialismo, pós-materialismo e comunismo.

os valores pós-materialistas, como convívio social e o interesse pelo bem público, estariam em declínio na sociedade.

O estudo que aprofundou a revisão dos pressupostos tradicionais foi realizado por Page e Shapiro (1992). Reorganizando os dados do *Instituto Gallup* no período de 1935 a 1979, os autores concluíram que os indivíduos possuem uma opinião estável e que são bem informados sobre diferentes temas da agenda política (inclusive os temas ligados às relações exteriores). Os dois autores consideraram que, com um fenômeno coletivo⁵¹, a opinião das pessoas é, em geral, estável ao longo do tempo. Por meio de recursos matemáticos os autores demonstraram que o resultado obtido para uma opinião coletiva é igual à média das tendências centrais de cada indivíduo e a média geral reflete a tendência central da opinião pública. Além disso, o indivíduo não é totalmente desprovido de informações, pois traz um pouco dela da discussão coletiva (Page, Shapiro, 1992).

Os estudos de Page e Shapiro colocam outra questão, que é a associação entre opinião e informação. A expressão das opiniões não significa necessariamente alto grau de informação, pois a dissociação entre mensagem-recebida e mensagem-enviada provoca um padrão inconsistente e instabilidade nas respostas dos indivíduos. Assim, reforçam os argumentos sobre os problemas de informação presentes na população em geral, que dificultam a formação de opiniões coerentes sobre temas mais complexos, como a política externa.

Eles acreditam que as opiniões algumas vezes apresentam mudanças, refletindo transformações no contexto ou, até mesmo, experiências individuais. Porém, o maior efeito de mudança provém da quantidade de informação e de dados que são transmitidos aos indivíduos. Nesse sentido, a sociedade, nos últimos 50 anos, apresentou grandes alterações no seu grau de informação e interesse pelos assuntos políticos. A atual realidade das comunicações impede que se trate a população em geral com os mesmos critérios dos anos 50 e 60.

⁵¹ É importante ressaltar que os autores trabalham com o conceito de opiniões agregadas, que envolvem as: preferências políticas majoritárias, as médias das posições da escala e as proporções nas escolhas de alternativas políticas. Dessa forma, os autores pretendem mensurar as preferências de diferentes indivíduos ao longo do tempo (Shapiro; Page, 1992:15-17).

Os estudos empíricos específicos sobre as elites, que analisam os impactos das transformações sociais nos últimos são reduzidos⁵² (Rotman; Black, 1999). Entre os estudos encontra-se o de Lener, Nagai e Rotman que, entre 1979 e 1984, entrevistaram 1.861 membros da elite nos Estados Unidos e, em 1995, replicaram o mesmo estudo. Os autores demonstram que os valores e atitudes das elites norte-americanas alteraram-se nos 15 anos entre as duas sondagens, principalmente em razão de mudanças na composição demográfica: a proporção de mulheres e negros aumentou nas elites norte-americanas. Esses novos grupos trazem maior polarização entre atitudes liberais e tradicionais (Rotman; Black, 1999).

A comparação entre os dois *surveys* sugere a necessidade de revisar os conceitos e hipóteses sobre a estrutura das elites considerando, no caso norte-americano, especificamente, as mudanças na mobilidade social na intra-elite (Rotman; Black, 1999), mas também mudanças nas estruturas produtivas e decisórias dos Países com o fim do comunismo na Europa e o esgotamento do modelo do Welfare State (Sartori, 1992).

De maneira geral, tem ampliado a ênfase na necessidade de se analisar mais detidamente os padrões e atitudes das massas e das elites à luz das transformações tecnológicas e de organização social que ocorreram nos últimos anos. Essa posição também envolve os estudos sobre opinião pública e política externa. As grandes mudanças ocorridas no mundo, com o aumento da interdependência entre os Estados e a maior interligação entre questões domésticas e internacionais alteraram o paradigma tradicional dos estudos sobre opinião pública e política externa, pois o impacto de opiniões coletivas, mais racionais e com maior grau de informação, como evidenciado por Shapiro e Page (1992), tende a ser bastante grande. No próximo item analisaremos a evolução das comparações entre elites e massa especificamente nos assuntos internacionais.

⁵² As explicações, em geral, referem-se às dificuldades de realização de *surveys* junto a membros das elites e de obtenção de uma amostra representativa. Ver Hosti (1992), Rotman; Black (1999) e Schneider (1996).

AS COMPARAÇÕES ENTRE ELITES E MASSA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nos Estados Unidos os institutos *Gallup* e o *Chicago Council on Foreign Relations* realizam pesquisas periódicas para mensurar a base interna de apoio à atuação do País e a atitude dos norte-americanos frente à política externa. As pesquisas feitas por ambos são utilizadas em diversos estudos que analisam as opiniões do público americano.

A partir desses estudos realizados nos Estados Unidos surgiram diferentes abordagens teóricas incorporadas nos trabalhos realizados em outros Países. Esse é o caso das pesquisas feitas pela Comunidade Européia, que desde 1974 avalia o grau de apoio dos europeus à integração européia. Essas pesquisas são realizadas anualmente em todos os Países membros da União Européia, sendo incorporados temas específicos da realidade européia.

Ao longo desse período formaram-se duas correntes metodológicas principais: a primeira, analisa o grau de conhecimento e estabilidade das opiniões; a segunda, dá ênfase ao padrão de comportamento expresso nas sondagens.

Ambas as correntes diferenciam a opinião do público entre elites e massa. A elite é considerada como estruturada, coerente e com alto grau de influência na formulação da política externa de um determinado País, já a massa é considerada desestruturada e incoerente.

Esse modelo tem como suporte as análises realizadas nos anos 50 e 60 sobre as atitudes do público em geral a respeito da política externa, então consideradas opiniões voláteis, emocionais (Almond, 1960) e incoerentes (Converse, 1964) a respeito de questões externas.

O principal estudo desse grupo é o de Gabriel Almond (1960) que analisa as opiniões da massa americana sobre a política externa. Nesse estudo o autor concluiu que as opiniões da massa eram superficiais e instáveis. Analisando dados de pesquisas realizadas pelo Instituto Gallup entre 35-49 encontrou uma grande variação nas respostas.

Almond analisou a pergunta sobre qual era o principal problema dos Estados Unidos para cada ano e notou que a resposta indicando política externa tinha uma variação média de 20 pontos percentuais: em 1935 11%

responderam que o principal problema era política externa, já em 1941, durante a Segunda Guerra Mundial, 41% deram a mesma resposta.

O autor identificou três problemas na opinião da massa americana: primeiro, mostrava-se mal informada sobre assuntos de política externa; segundo, apresentava alto grau de volatilidade nas opiniões no decorrer dos anos; e, por último, a opinião dos indivíduos tendia a mudar em momentos de crise. Nesses momentos o público focalizava sua atenção nos problemas do sistema internacional, como observado nas pesquisas realizadas em 1941.

A explicação para tal comportamento é que o público investe suas energias intelectuais somente nos assuntos públicos que se refletem nos seus assuntos privados. Esse argumento está presente também nos teóricos realistas das relações internacionais, que consideram os assuntos externos muito distantes do cotidiano da massa.

O argumento de Almond é de que a política externa exige um alto grau de informação e se encontra longe da realidade das pessoas para que essas procurem se informar. A causa do baixo interesse seria a complexidade do processo e sua falta de praticidade na vida das pessoas.

Lippmann (1922) vai mais longe em sua análise e acredita que a opinião pública americana é irresponsável e potencialmente catastrófica na condução da política externa. O autor chega a afirmar que, em períodos sem crises ou guerras, não se pode dizer que exista uma opinião pública, chegando a defini-la com uma “opinião fantasma”.

Por muitos anos, as conclusões de Almond foram pouco questionadas, principalmente por que muitos estudos indicavam que era grande a volatilidade das opiniões da massa. O material empírico evidenciava baixa probabilidade de estabilidade das atitudes da população em contraste com os membros das elites (Isernia; Junhász; Rattinger, 2002).

A primeira mudança na teoria de Almond (*mood theory*) foi introduzida por Gaspary (1970). Ele questionou a escolha da pergunta sobre o principal problema como indicador de atenção e interesse. Na sua visão, analisando as atitudes sobre o envolvimento internacional é possível identificar uma atitude estável e ativa de apoio ao papel norte-americano na arena internacional.

O estudo que contestou as argumentações de Almond foi realizado por

Page e Shapiro (1992)⁵³. Os autores reconhecem que, em se tratando de assuntos internacionais, ocorrem algumas variações das respostas em períodos de acontecimentos mundiais abruptos, como as guerras. Nesse ponto eles não se distanciam de Almond, pois observam os efeitos de situações de crise influenciando as opiniões do público e provocando variações nas respostas dos indivíduos. No entanto, essas variações não constituem mudanças no padrão das opiniões, as variações não ultrapassaram um percentual médio de 10%, que pode ser considerado muito baixo para se rotular a opinião pública como instável (Page e Shapiro, 1992)

A opinião sobre política externa é significativa e as mudanças são respostas aos eventos e as novas informações. A hipótese tradicional diz que os indivíduos menos educados tenderiam a apresentar uma maior instabilidade da análise no tempo, porém, os dados analisados por Shapiro e Page (1992: 178-179) indicaram, ao contrário, maior instabilidade entre os grupos mais educados, que, quando expostos a novas informações, tendem a incorporá-las mais rapidamente (Zaller, 1992).

O modelo que explicava como a população norte-americana influenciava a política externa foi introduzido por Rosenau (1967), considerando a hipótese sobre dois níveis da teoria da comunicação. De acordo com o autor, a mídia circula as opiniões produzidas entre os formuladores e as elites, que se tornam opiniões correntes. Um grupo, provavelmente os mais educados, encontrava-se atento às informações circuladas pelas elites (*attentive public*). Na concepção de Rosenau (1967) a maioria da população não estaria atenta a esse tipo de informação.

Shapiro e Page admitem que as elites e a mídia têm significativa importância nos assuntos externos, mas deve-se considerar também que a diplomacia e os formuladores governamentais conduzem os fatos e as interpretações sobre os temas externos. Em muitos casos, as análises demonstram que as burocracias (com o consentimento das elites) transmitem informações falsas ou incompletas à população⁵⁴.

⁵³ Para uma explicação sobre o estudo realizado por Page e Shapiro (1992) descrito anteriormente.

⁵⁴ Os casos estudados pelos autores referem-se ao período inicial da Guerra Fria, onde vários relatórios induziam a erros de interpretações (Shapiro; Page, 1992: 204-205).

Quanto à estruturação das opiniões das elites e da sociedade em geral, os estudos atuais concluem diferentemente de Converse e afirmam que existe um padrão nas respostas nos dois grupos que, apesar de serem diferentes em diversos aspectos, são coerentes e consistentes ao longo do tempo (Wittkopf, 1990; Holsti, 1996).

Os questionamentos referentes ao sistema de crenças aumentam no pós-Guerra Fria. No caso norte-americano, os *surveys* detectaram uma diminuição nos temas ligados à segurança e um aumento no interesse e informação no que diz respeito à posição econômica do País comparado aos demais Países (Schneider, 1996).

Um importante trabalho foi organizado por Wittkopf, que aborda os padrões das elites e da massa com relação ao grau de apoio ao envolvimento internacional dos Estados Unidos. Analisando os dados de *surveys* entre 1974 e 1986, Wittkopf buscou, primeiramente, demonstrar que a análise não poderia se restringir ao continuum que vai dos internacionalistas aos isolacionistas, tradicionalmente utilizado nos estudos sobre a opinião pública norte-americana. A partir da definição dessas dimensões, o que se verificou é que os internacionalistas são favoráveis a um envolvimento ativo dos Estados Unidos em questões internacionais. Já os isolacionistas são opostos a essa presença ativa dos Estados Unidos.

Na perspectiva do autor, após a Guerra do Vietnã a população e a elite norte-americana dividiam-se não apenas sobre ao grau de envolvimento internacional do País, mas também como deveria ser a participação norte-americana no mundo. Assim sendo, o autor demonstra que existem duas formas de internacionalismo: cooperativo (*cooperative*) e o belicoso (*militant*). As atitudes com relação ao comunismo, ao uso de tropas norte-americanas e à visão sobre as relações com a União Soviética foram os principais indicadores que distinguiram os favoráveis e opositores a cada tipo de internacionalismo, sendo que a partir da combinação de duas formas de internacionalismo, Wittkopf propôs a construção de quatro tipos de atitude: 1) os **internacionalistas** são totalmente favoráveis à presença americana no cenário internacional, utilizando estratégias de cooperação e militares; 2) os **conciliadores** são favoráveis à cooperação, mas rejeitam elementos belicosos, 3) os **linhas-duras** são favoráveis ao internacionalismo belicoso e contrários

ao cooperativismo; 4) os **isolacionistas** são contrários à participação americana no sistema internacional independente da forma de atuação.

De forma geral, os resultados desse estudo mostram que as visões das elites e da massa sobre a atuação externa norte-americana se estruturam a partir desses padrões. Entretanto, existem diferenças de percepção entre elites e massa, sendo que as elites se mostram mais internacionalistas que a massa, mas, por outro lado, a massa apresenta-se próxima dos valores isolacionistas⁵⁵. O autor indica também que fatores da política doméstica são fontes de diferenciação do comportamento em cada grupo. Nesse caso, os conciliadores são mais liberais e os conservadores tendem a ser mais linha-dura. As variáveis de *status*, como a educação entre os grupos de massa e a ocupação entre os de elite, também se revelaram diferenciadoras das visões da sociedade norte-americana sobre a atuação externa do País.

Entretanto, o debate sobre a estrutura – ou a falta dela – no público em geral continua presente nos estudos. Existe ainda na literatura uma forte visão de que as crenças das elites são mais estruturadas do que as do público em geral. Por outro lado, as pesquisas buscam analisar os impactos do fim da Guerra Fria nas atitudes do público e das elites (Holsti, 1996). As análises incluem as novas dimensões do cenário internacional, como o multilateralismo ou questões ambientais⁵⁶.

Nesse sentido, encontra-se o estudo Chittick et al (1995) que consideram toda a complexidade atual do sistema internacional a partir da análise combinada de dimensões e de objetivos que motivam a ação individual. Os autores identificam três objetivos (identidade, segurança e prosperidade) que serviriam com elementos estruturantes das dimensões multilateralismo-unilateralismo, internacionalismo-isolacionismo e militarismo-não-militarismo.

⁵⁵ Os dados mostram que a grande maioria dos entrevistados da elite em 1986 era internacionalista, enquanto entre a massa essa proporção atinge aproximadamente 22% dos entrevistados. Por outro lado, entre os entrevistados da massa era maior o contingente de identificados com a atitude isolacionista, aproximadamente 30% dos entrevistados, enquanto entre as elites representava, aproximadamente, 5% (Wittkopf, 1990: 140).

⁵⁶ O trabalho de Huewitz, Peffley e Seligson (1993) sobre o sistema de crenças na sociedade norte-americana foi fortemente criticado. Ao proporem três grupos preditores da opinião pública com relação à política externa americana (Militarismo, Anti-comunismo e o Isolacionismo) os autores utilizaram apenas critérios relacionados à dinâmica do cenário internacional durante a Guerra Fria. As novas dimensões das relações internacionais (como a cooperação econômica) não foram incorporadas na análise.

Suas análises demonstraram que a identidade está mais associada ao multilateralismo-unilateralismo, o militarismo-não-militarismo ao objetivo da segurança, e o internacionalismo-isolacionismo à prosperidade. A compreensão das atitudes das elites e da massa, na concepção dos autores, não pode ser realizada a partir de uma única dimensão, mas combinando uma série de elementos.

Na mesma linha argumentativa Page (1997) e Chittick et al (1995) ressaltam a importância de se considerar outras dimensões para explicar a estrutura e consistência das atitudes. O mundo passa por uma série de modificações que favorecem a mudança nos padrões das opiniões da população em geral que ainda não foram explorados (Page, 1997).

Outros estudos recentes também indicam aspectos que diferenciam as atitudes entre os dois grupos (elite e massa), porém, corroboram a hipótese de que os graus de coerência e racionalidade não são tão díspares como indicados, por exemplo, por Converse no seu estudo dos anos 60 (Holsti, 1996).

INTERLIGAÇÃO ENTRE OS FATORES DOMÉSTICOS-INSTITUCIONAIS E AS ATITUDES DA MASSA E DA ELITE

A incorporação, nos estudos sobre percepção e atitudes, dos aspectos institucionais próprios ao processo de formulação da política externa, é uma das tendências atuais na literatura. Essa perspectiva visa não apenas a compreender qual a estrutura de crenças e atitudes sobre a política externa, mas, principalmente, seus impactos nas decisões de política externa, convergindo, com isso, com os estudos que tratam da influência de fatores institucionais e aspectos comportamentais. Deve-se ressaltar que essa convergência é consequência da consolidação dos trabalhos sobre o comportamento e atitudes da massa e das elites que permite a ampliação dos estudos.

Nesse sentido, a literatura segue dois padrões: o primeiro, de acordo com uma visão pluralista, pressupõe que a população tem impacto nas decisões de política externa. Sendo que, para essa corrente, os líderes seguem

a massa. As diferenças de atitudes seriam resultados de clivagens entre elites e massa.

O segundo grupo considera que o comportamento popular é extensão do consenso das elites, porém, as clivagens nas elites se estendem à população em geral. Nesse sentido, a opinião da população é facilmente manipulada pelas elites em razão da baixa saliência dos temas de política externa, do baixo grau de conhecimento e da volatilidade da opinião pública.

A análise das estruturas domésticas permite identificar os graus de força e autonomia do Estado vis-à-vis da sociedade no processo de política externa. Katzenstein (1976) argumenta que é necessário observar o quanto a política externa é permeável aos interesses dos atores domésticos, passando pela compreensão dos processos de interconexão no interior da sociedade. A análise busca compreender a variação de resposta institucional a pressões, restrições e oportunidades da sociedade nos processos políticos.

Segundo Rissen-Kappen (1991, 1995), três conjuntos de fatores devem ser considerados para identificar a participação da sociedade nos assuntos externos:

a) estrutura das instituições nacionais: avalia-se se as instituições são pluralistas ou monolíticas, ou seja, se existem grupos que competem e apresentam alternativas decisórias. As normas e as percepções das elites são importantes, sendo que a estrutura decisória pode ou não reforçar e legitimar os *inputs* da sociedade. Por outro lado, podem também manipular as opiniões do público. Quando as elites mantêm coesão é menor a capacidade do restante da população de influenciar os processos políticos.

b) comportamento político na sociedade, ou seja, se existe ou não um público atento aos assuntos políticos.

c) o grau de associação entre as decisões políticas e os valores presentes na sociedade.

Nessa corrente insere-se a discussão proposta por Trubomre (1998), que analisa a natureza da opinião pública na Irlanda e na Inglaterra quanto às negociações sobre a Irlanda do Norte entre 1970 e 1996, avaliando o quanto as atitudes da população e das elites afetaram ou não o processo de negociação. Para isso, utiliza a perspectiva do modelo dos “jogos em dois níveis” que

considera a atuação internacional dos Estados em dois níveis – doméstico e internacional. No nível nacional os grupos domésticos pressionam o governo a adotar políticas favoráveis. No nível internacional, o governo, na tentativa de satisfazer os grupos domésticos, tende a limitar os impactos externos prejudiciais.

Está implícito, no modelo de dois níveis, o papel secundário da população em geral quando comparada à burocracia, às elites ou aos outros grupos de interesses (Putnam, 1998), refletindo as visões negativas sobre a participação da população em geral nos temas de relações internacionais. Então, quando o público importa? Para Putnam (1988) em três situações específicas:

a) quando a preferência do público se choca com a dos formuladores ou outros atores domésticos;

b) quando o tema negociado tem alta intensidade e saliência junto ao cidadão comum. Os temas de menor intensidade envolvem menor ativismo e atenção do que os temas com maior intensidade. A intensidade varia de acordo com a percepção referente à distribuição e à magnitude dos custos e benefícios relacionados aos interesses particulares (Boyer, 1996).

c) quando o público desempenha o papel ratificador do acordo por meio de referendo ou quando pressiona os parlamentos. Por exemplo, os referendos para adoção da Moeda comum (euro) no âmbito das negociações da União Européia, foram um evidente caso da mobilização das sociedades nacionais no processo de construção da integração⁵⁷. O mesmo se aplica atualmente à ratificação da Constituição da União Européia⁵⁸.

No caso irlandês observou-se uma baixa congruência entre a opinião da população, medida por *surveys*, e a dos negociadores (analisada a partir dos discursos oficiais). A necessidade de ratificação dos acordos não implicava aumento de interesse da população em geral. Porém, as atenções do público

⁵⁷ Existe uma extensa literatura que analisa a opinião pública européia e o processo de integração. Ver Inglehart (1970, 1990); Anderson (1998); Anderson e Kaltenthaler (1996); Eichenberg e Dalton (1993).

⁵⁸ A Constituição Européia deveria ser ratificada por todos os 25 países até novembro de 2006 para entrar em vigor. Entre 2004 e 2005 sete países já tinham ratificado (Lituânia, Hungria, Eslovênia, Itália, Grécia, Eslováquia, Espanha), mas a rejeição das populações francesa e holandesa nos referendos realizados em maio de 2005 levou os líderes da União Européia a suspenderem o processo de ratificação e revisar a prorrogação do prazo de implementação.

aumentavam nos momentos mais dramáticos e violentos, seguindo as previsões de Almond, em 1960.

Assim sendo, para Anderson e Reichert (1995) não é possível desconsiderar o contexto político-econômico nacional na análise da reação do público de massa sobre a política externa. Os indivíduos desenvolvem certos valores baseados na estrutura social e demográfica, mas a opinião sobre política externa está associada ao clima político-econômico doméstico. Por outro lado, o grau de envolvimento do País no sistema internacional também tem impacto nas visões das sociedades nas questões externas. Nesse contexto, Kostadionva (2000) analisa as atitudes da população no Leste e Oeste Europeu, indicando as diferenças quanto à participação dos Estados em organizações supranacionais. Na sua concepção, por exemplo, o apoio à OTAN depende de fatores de níveis macro (situação referente à segurança doméstica, por exemplo) e micro (fatores econômicos e políticos, com o apoio à integração regional e reformas de abertura econômicas).

Alguns trabalhos que comparam elites e massa, em diferentes Países, têm interligado fatores domésticos às mudanças internacionais (Isernia at all, 2002; Rissen-Kapen, 1991). O pressuposto central desses trabalhos é que o aumento das interrelações entre os Países pode alterar as atitudes dos indivíduos.

Entre as pesquisas que utilizam essa perspectiva encontra-se o trabalho de Isernia at all (2002) que analisam as atitudes da opinião pública em três Países europeus (França, Alemanha e Itália), comparando os fatores que explicam a instabilidade de opinião na Europa e nos Estados Unidos. Os autores ressaltam que existem três aspectos institucionais que poderiam explicar as variações de atitudes na sociedade européia, que se distingue da norte-americana: o primeiro aspecto refere-se ao grau de envolvimento dos Países. Os Estados Unidos, durante a Guerra Fria, tiveram um profundo e contínuo envolvimento nos assuntos internacionais. Os Países europeus estudados não apresentaram, no período, o mesmo grau de envolvimento, e tampouco possuíam os mesmos recursos que os norte-americanos. Os três Países tinham grande envolvimento regional. Já no plano internacional tinham um envolvimento menor em profundidade e intensidade.

O segundo tópico engloba o sistema político. Alguns estudos sugerem que a opinião pública tem papel diferente nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas⁵⁹. Além disso, o sistema multipartidário tem impacto diferenciado na estruturação das atitudes políticas.

O terceiro aspecto refere-se à atuação da mídia como mediadora da informação. Para os autores a imprensa norte-americana tem uma postura mais manipuladora se comparada com a imprensa européia.

A análise dos dados⁶⁰ revelou que a opinião pública, nos três Países, segue o mesmo padrão de estabilidade encontrado nos Estados Unidos (algumas diferenças são atribuídas à base empírica). Entre os Países europeus observou-se uma maior aproximação entre as atitudes dos públicos na Alemanha e na Itália em contraste com o francês.

Então, como explicar a instabilidade nas sociedades pesquisadas? Para os autores o grau de envolvimento do País e as tensões geradas no contexto internacional são fatores importantes para explicar o comportamento dos indivíduos. Assim, quanto maior o envolvimento do País no sistema internacional, maior a tendência à mobilização e ao interesse da sociedade por assuntos externos.

Por outro lado, a instabilidade das atitudes tende a ser maior quando existem grandes divisões nas elites e, além disso, a mídia mostra-se relativamente autônoma. Essa constatação faz com que Rissen-Kappen (1991, 1995) sugira a necessidade de se observar mais detalhadamente a estrutura institucional doméstica, pois a fragmentação no processo de formulação e decisão torna o sistema político mais aberto às pressões sociais.

Dessa forma, Países que apresentam estruturas mais centralizadas tendem a resistir às demandas da sociedade e a preservar alto grau de autonomia do Estado no processo de implementação e formulação da política externa. Pode-se considerar que o caso brasileiro, como analisaremos no capítulo 2, passa por um processo de transição no qual a estrutura da política externa brasileira que sempre foi centralizada no Itamaraty tornou-se, a partir dos anos 90, mais aberta e receptiva às pressões de diferentes grupos sociais.

⁵⁹ Ver Hurrell (2004).

A participação de diferentes grupos e maior grau de transmissão dos temas da política externa diminui o grau de autonomia do Itamaraty. Além disso, torna-se mais complexa a formação de consenso no interior da sociedade sobre a política externa.

Por isso, a construção de consensos entre grupos relevantes da elite e o apoio proveniente da sociedade são elementos enfatizados na análise centrada nas estruturas domésticas. A natureza institucional envolve a análise do grau de centralização, ou seja, saber quais instituições que decidem e qual o controle que exercem sob o processo decisório; como também o grau de polarização na sociedade e a natureza dos canais de pressão e mobilização dos grupos sociais (Katzenstein, 1985). Nesse sentido, o processo de ligação entre sociedade e Estado é dividido em três grupos:

a) Países com instituições centralizadas, mas com a polarização na sociedade e instituições sociais pouco organizadas. Neste caso, as coalizões são restritas às elites e tendem a excluir os grupos sociais e a população em geral.

b) a conjunção entre baixa centralização, alta homogeneidade social e alto grau de mobilização social oferece maior influência e participação da sociedade nos processos políticos.

c) Países com instituições e organizações sociais fortes, definidos por Katzenstein (1985), como democracias corporativistas. Os atores sociais e políticos engajam-se em contínua barganha. O resultado é que as políticas refletem um denominador comum que inclui a opinião pública.

Com o intuito de estabelecer uma relação entre instituições e comportamento da sociedade Risse-Kappen (1991) analisa as estruturas domésticas de Alemanha, Japão, Estados Unidos e França, focalizando as reações às mudanças na política externa soviética entre os anos 70 e 80. A sua hipótese é de que a reação da opinião pública variou de acordo com o tipo de processo doméstico de definição da política externa.

De acordo com a perspectiva pluralista, nos Estados Unidos existe uma interação entre opinião pública, forças sociais e elites nos processos de

⁶⁰ Os autores adotaram os procedimentos utilizados por Page e Shapiro (1992) quando analisaram a opinião pública norte-americana, isto é, utilizaram a média das opiniões observadas no período analisado.

decisão da política externa. A análise dos dados no caso norte-americano indica uma alta congruência entre as mudanças da opinião pública e as políticas, especialmente nos casos em que se observa uma alta saliência e drásticas mudanças nas atitudes. A opinião pública não determina a política externa para a União Soviética, mas em sistemas políticos bastante abertos que permitem a mobilização de grupos de apoios, aumentam seus efeitos sobre as posições governamentais.

No caso francês é limitada a influência da sociedade nos processos de política externa durante os anos 80. A opinião pública francesa mostra-se mais desconectada do processo de decisão da política externa. Além disso, a comparação entre elite e massa mostra que as diferenças de atitudes são as mais elevadas entre os Países europeus.

Na França a política externa encontra-se centralizada na Presidência da República e a população mostra-se distante do seu processo de formulação e implementação. Entretanto, a França sempre teve uma posição ativa no cenário internacional, ao contrário, por exemplo, da Itália ou Alemanha (Isirna et al., 2002; Rissen-Kappen, 1991).

A opinião pública alemã, por outro lado, ganhou influência nos processos de política externa. Nos anos 80, as discussões sobre os acordos com a União Soviética provocaram grandes divisões nas elites e na opinião pública. A presença de diferentes grupos organizados, como os ambientalistas e os pacifistas, afetou a cultura política que permitiu uma maior abertura para a participação e mobilização da sociedade.

No Japão o esforço de busca de consenso é enfatizado também na análise da opinião pública. Analogamente à Alemanha, questões políticas ou atores sociais podem afetar os processos políticos, influenciando o posicionamento dos partidos. No entanto, as atitudes da massa mostram-se bastante estáveis e coincidem, em muitos temas, com a retórica governamental.

Buscando aprimorar seu modelo Risse-Kappen⁶¹ (1995) propôs alguns tipos de relação sociedade-Estado, que envolve maior ou menor controle

⁶¹ Neste estudo o autor analisa as relações transnacionais e seus impactos nas estruturas domésticas. O autor conclui que o processo de atuação dos atores transnacionais está associado ao contexto em que se dão as relações entre o Estado e a sociedade nacional.

estatal das redes e mobilizações da sociedade e, conseqüentemente, o maior ou menor grau de mobilização da sociedade⁶².

Ao estabelecer a ligação entre instituições políticas domésticas, participação e a construção do consenso sobre os problemas políticos, o modelo identifica como o comportamento da sociedade em geral (elites e massa) é incorporado nos processos políticos. O modelo privilegia as bases para a construção de consensos políticos e os processos que geram polarização entre as demandas e interesses sociais e as respostas políticas dadas pelo Estado. As discrepâncias entre os interesses, atitudes e visões da sociedade e as ações implementadas pelo Estado são exploradas no modelo na medida que indicam a força da sociedade ou sua ausência na mobilização e intermediação dos seus interesses.

Assim, os estudos sobre as atitudes e opiniões da política externa, que partiam de um modelo estadocêntrico, seguem o movimento, existente nas relações internacionais, de incorporar cada vez mais os elementos societais, privilegiando as relações Estado-Sociedade na análise das atitudes e opiniões. O contexto internacional envolve uma maior interatividade entre os grupos e os temas internacionais têm maior impacto nos cenários domésticos. Assim sendo, a forma como os grupos sociais promovem seus interesses e influenciam junto as autoridades políticas, e a existência ou não de canais de pressão (institucionalizados ou informais) são fatores que se relacionam com as atitudes e percepções da sociedade.

⁶² Os tipos Estado-Sociedade apresentados por Rissen-Kappen são os seguintes: a) **controle estatal** – falta de fortes organizações intermediárias nas redes políticas e uma sociedade que se caracteriza como fraca frente ao poder do Estado. Este tipo pode ser encontrado em regimes autoritários e sociedades de partido único, como ex-URSS e Romênia. B) **domínio estatal** – caracteriza-se por fortes organizações que intermediam as demandas sociais para o sistema político e estão mais ou menos orientadas para o consenso. Essas organizações são um contraponto ao poder do Estado, entre os países identificados nesse tipo são Singapura e Coréia do Sul. c) **paralisia sistêmica** – é marcado por Estados e organizações fortes, alta polarização política e forte ênfase na distribuição das barganhas. A Índia é identificada nesse tipo relação Estado-Sociedade. D) **sistema corporativista** – processo de forte barganha e política de compromissos. Estrutura de vários países, entre eles o Japão. D) **domínio social** – forte pressão dos interesses sociais, instituições fragmentadas e descentralizadas. Os Estados Unidos encontram-se nessa condição. E) **sistema frágil** – baixo grau de mobilização social, fracas organizações. Características de muitos Estados Africanos e também da Rússia. Cada um dos tipos é analisado no decorrer do livro por outros autores que identificam como ocorrem as relações entre Estado e Sociedade.

CONCLUSÃO

Existe uma grande tradição de controvérsias e debates na literatura internacional quando se trata da ligação entre política externa, elite e massa. Nesta área as questões são muitas e as respostas muitas vezes não se apresentam de maneira clara e objetiva. As questões centrais são: Qual o papel dos atores domésticos na política externa? Quem mais se envolve em seu processo de formulação nas democracias: as elites ou as massas? Qual o grau de influência de cada grupo? Qual o impacto dos atores sociais e da opinião pública na formulação da política externa? As atitudes do público em geral são manipuladas pelas elites?

A resposta a essas perguntas é variada, como vimos anteriormente, podendo seguir diferentes caminhos. Neste capítulo identificamos três linhas de estudo e pesquisa:

a) aqueles que identificam as estruturas das opiniões da massa e das elites, explorando as diferenças e incongruências entre os dois grupos;

b) aqueles que buscam compreender a formação da opinião entre as elites e a massa, considerando os processos de influência e manipulação das opiniões.

c) aqueles que focam a análise nos processos de influência e participação a partir das estruturas e canais de acesso da sociedade aos processos políticos. Neste caso, incorporam-se os aspectos ligados à institucionalização, formação de opinião e às atitudes e valores da sociedade. O comportamento dos indivíduos sobre política externa deve ser analisado conjuntamente com os aspectos relacionados à influência e participação no processo decisório e na implementação da política.

A compreensão do comportamento das elites e da massa brasileira a respeito das relações externas do País envolve a discussão das três dimensões presentes no debate teórico. A internacionalização da sociedade brasileira a partir dos anos 90 sugere algumas questões de pesquisa: a primeira relaciona-se ao grau de permeabilidade das instituições do Estado brasileiro à participação societal. A segunda engloba a análise do comportamento das elites e da massa sobre os assuntos externos, visando a verificar como as instituições interferem ou não na formação desse comportamento. A terceira volta-se para a compreensão da estrutura de

crenças e valores da sociedade brasileira (elite e massa) sobre a atuação e a inserção internacional do País nos últimos anos. Nesse caso, procura explorar as diferenças e convergências entre elites e massa. Essas três perspectivas serão exploradas nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2

A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO ITAMARATY E A FORMAÇÃO DAS OPINIÕES DA MASSA E DAS ELITES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

No capítulo anterior vimos que a associação entre participação, comportamento político e processo institucional está cada vez mais incorporada às análises sobre as relações elite-massa. Seu pressuposto é de que o grau de centralização do processo decisório, assim como o grau de organização de interesse e formação de coalizões na sociedade são variáveis que influenciam a construção de consenso e, conseqüentemente, as opiniões e atitudes referentes à política externa⁶³.

No caso brasileiro, atribui-se à diplomacia uma forte identidade organizacional, fundamentada na história da instituição, que garantiu as condições para o desenvolvimento de estratégias mais permanentes na atuação externa do País (Lima, 1994: 33). Aponta-se no Itamaraty um “alto grau de coesão corporativa e um *esprit de corps* bem desenvolvido entre os seus membros” (Mello, 2000: 58). A diplomacia brasileira insere-se no conceito weberiano de estrutura racional e burocrática, com padrões regulares de carreira, controle sobre o recrutamento, o sistema de treinamento e a avaliação profissional (Mello, 2000).

Essa capacidade favoreceu uma atuação que, muitas vezes, era encarada como sendo à parte da sociedade em geral. No caso da política externa a autonomia é uma marca que, geralmente, implica “reconhecer e implementar os interesses da nação como um todo, mesmo contra as preferências de atores domésticos poderosos” (Lima, 2000: 270). Tal processo é possível, somente, em uma “estrutura burocrática absolutamente verticalizada e concentrada” (Lima, 2000: 270) como se caracterizava a diplomacia brasileira antes do processo de democratização política.

⁶³ Reflexo do debate nas relações internacionais referente às influências domésticas na formulação e implementação da política externa. Sobre as implicações desse debate nas relações internacionais ver Holsti (1996) e Rosenau (2001).

É consensual na literatura que a abertura democrática, a partir da segunda metade dos anos 80, trouxe uma nova dinâmica na relação Estado-Sociedade nos aspectos relacionados à política externa⁶⁴. De uma situação de pouca presença e envolvimento da sociedade, combinada com alta centralização estatal, percebe-se um crescente aumento do interesse e da mobilização dos atores em diferentes setores sociais.

Assim sendo, a criação, pela diplomacia, de canais de diálogo, consulta e participação abertos a grupos e movimentos da sociedade brasileira (principalmente, membros da elite econômica), em iniciativas específicas de negociações externas do País, ampliou a permeabilidade da política externa brasileira, antes pouco significativa, às demandas dos grupos sociais.

Entretanto, o risco de fragmentação do processo decisório na política externa brasileira, como resultado de sua maior susceptibilidade às demandas e pressões da sociedade, inclusive da opinião geral da população, não se verificou nos anos 90. Na verdade, o processo foi conduzido e orientado pela própria diplomacia brasileira, que permaneceu o principal canal de informação, decisivo no processo de formação da opinião da elite e da massa.

Essa configuração institucional é um elemento importante na análise das opiniões da população em geral e das elites sobre a política externa brasileira, pois, como vimos no capítulo 1, a formação das atitudes segue dois padrões distintos: *bottom-up* ou *top-down*. No primeiro caso, os processos políticos seriam permeáveis a atitudes e opiniões de diferentes grupos sociais, que teriam ampla participação nos canais institucionais. No padrão *top-down*, por outro lado, as atitudes dos grupos mais próximos ao processo decisório seriam transmitidas ao restante da população⁶⁵.

A hipótese deste capítulo é de que as relações Estado-Sociedade, no que dizem respeito à política externa, encontram-se numa situação de transição, ou seja, ainda existem componentes do padrão *top-down*, com a presença centralizadora do Itamaraty, mas a crescente mobilização da sociedade e a abertura de canais democráticos tornam os processos mais

⁶⁴ Ver Hirst e Pinheiro (1995), Skidmore (2003), Cervo (2003a) e Lima (1994).

⁶⁵ Diversos modelos são apresentados na literatura, entre eles Deutsch (1968).

próximos do modelo *bottom-up*. A criação de canais de participação tornaria, com isso, o processo brasileiro mais permeado por interesses distintos, que seriam incorporados à atuação externa do País. Por outro lado, a segunda hipótese é de que a imagem positiva do Itamaraty junto à sociedade em geral⁶⁶ contribui para torná-lo o principal agente condutor e formador das opiniões e atitudes sobre as relações exteriores do Brasil. Assim sendo, as atitudes e opiniões da sociedade em geral seriam fortemente influenciadas pelas posições e orientações do corpo diplomático brasileiro.

Para demonstrar essas hipóteses analisaremos, neste capítulo, primeiramente o processo de mobilização da sociedade brasileira nas questões de política externa e as relações entre Estado e Sociedade nos anos 90. Nesse estudo, apresentaremos quais os canais de participação criados nos anos 90 e os mecanismos institucionais ou não de participação dos grupos sociais. Também será analisado, por meio dos dados do *survey* “Política externa Brasileira nas Visões das Elites e da Sociedade” (1998 e 2001), como as elites e a massa identificam os principais atores que influenciam e se beneficiam da política externa brasileira. O intuito deste capítulo é subsidiar a análise sobre as atitudes e comportamento das elites e da massa sobre a política externa brasileira nos próximos capítulos.

No decorrer do capítulo serão utilizados discursos dos diplomatas e também artigos publicados no boletim Carta Internacional⁶⁷ para demonstrar o processo de abertura dos canais institucionais e a condução do Itamaraty nesse processo. Já com relação às visões da sociedade utilizaremos dados dos *surveys* “Política externa Brasileira nas Visões das Elites e da Sociedade”, além de entrevistas realizadas, em 2002, junto a membros das elites brasileiras

⁶⁶ Ver Albuquerque (2004); Oliveira (2005), Lima (1994, 2000).

⁶⁷ Periódico organizado pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais desde 1993, a partir da Gestão no Ministério das Relações Exteriores de Fernando Henrique Cardoso, até 2002, quando foi suspensa sua publicação. A publicação recebia regularmente contribuições de diplomatas, sendo um importante espaço de debate e apresentação dos principais eventos e decisões da política externa brasileira no período.

sobre o tema das negociações da Alca (“A Alca na visão das elites brasileiras”)⁶⁸.

⁶⁸ Ambas as pesquisas foram realizadas pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais. Nos anexos II encontram-se informações sobre os procedimentos amostrais de ambas as pesquisas.

O ITAMARATY E A SOCIEDADE BRASILEIRA

A análise das relações entre Sociedade e Itamaraty, até os anos 90, partia de duas premissas: a primeira de que a diplomacia brasileira sempre foi marcada por alta coesão e autonomia. Em segundo lugar, a sociedade (elite e massa) mostraria baixo interesse pela ação externa do País, conseqüentemente, apresentaria baixo grau de mobilização e participação. Essa situação, acrescida de um baixo grau de conhecimento sobre a ação externa, legitimava a ação do Itamaraty na conformação das relações internacionais do Brasil⁶⁹.

No entanto, as mudanças ocorridas no Brasil e no mundo, a partir de meados dos anos 80, provocaram significativas alterações nas duas premissas e, conseqüentemente, nas relações entre a Sociedade e o Itamaraty. O cenário internacional pós-Guerra Fria, composto por novos atores e temas, trouxe novos desafios para a inserção internacional dos Países. E, internamente, o processo democrático trouxe um componente de complexidade à formulação e implementação da política externa brasileira.

Essas mudanças foram acompanhadas por uma sociedade que passou a organizar-se e mobilizar-se em diferentes fóruns. Nesse processo, de maior mobilização da sociedade, o Itamaraty apresentou um discurso favorável à criação de mecanismos de participação, mas buscou preservar o controle da diplomacia sobre o processo mantendo, com isso, o controle sob a agenda, a formulação e implementação das estratégias externas do País (Lima, 2000, 2004; Hirst e Lima, 2003).

O Itamaraty combinou, de um lado, um discurso de reafirmação do papel da instituição⁷⁰, principalmente, na sua capacidade de identificar os interesses externos do Brasil – que não poderia ser desconsiderada num período de instabilidade e incerteza do cenário internacional – e, de outro lado, esforçou-

⁶⁹ Lima (2000) argumenta que o Itamaraty mostra alta autonomia com relação às forças políticas e sociais domésticas. Assim, as ações externas tendem a não gerar vínculos específicos com a sociedade, o que as torna menos permeável a ingerências políticas internas.

⁷⁰ Ver Addenur (1993; 1997), Lafer (2001), Lampreia (1996, 1999a) e Cardoso (1994a).

se na ampliação dos espaços para a participação de diversos setores da sociedade⁷¹.

O discurso de preservação da autoridade da diplomacia é utilizado para explicar que a instituição, com base em sua tradição, seria a mais adequada para conduzir a inserção internacional (Abdenur, 1993-CI; MRE, 1993). A política externa dependeria tanto da aprovação doméstica quanto dos processos acelerados de mudança no sistema internacional e, nesse sentido, a agenda pós-Guerra Fria requeria uma diplomacia com “capacidade de articulação e mobilização” (Abdenur, 1994a).

A nova ordem internacional era favorável a uma diplomacia capacitada a operar de maneira cooperativa no plano internacional, capacidade reconhecida na diplomacia brasileira. Dessa forma, a diplomacia brasileira tinha desenvoltura para **“tomar iniciativas – ou pelo menos desempenhar um papel central – na articulação das negociações internacionais em áreas temáticas e geográficas distintas”** (Abdenur, 1994a: 3, grifo nosso). A diplomacia brasileira, por sua tradição de consenso e participação multilateral, tinha legitimidade para abrir espaços amplos e ampliar a projeção internacional do País (Abdenur, 1994a), apesar do País não dispor de recursos que permitissem influir na conformação da ordem internacional, em razão de não dispor de “excedentes de poder” (Abdenur, 1994a:3).

Em um ambiente internacional “ágil e descentralizado”, na concepção dos diplomatas brasileiros, a instituição tinha como papel “coadjuvar os esforços do Brasil adequadamente à inédita combinação de fatores positivos e de desafios nos planos interno e internacional” (Lampreia, 1995).

Entretanto, essa posição de reafirmação da autoridade do Itamaraty contrapõe-se ao processo de perda da sua unidade quanto à visão sobre a estratégia de desenvolvimento do País (Hirst e Pinheiro, 1995). Hirst e Pinheiro (1995) argumentam que esse processo lento e “silencioso” atingiu o interior da própria burocracia que, paulatinamente, passou a interagir com outros atores no que se refere às decisões sobre o processo de internacionalização do País.

⁷¹ Durante os Governos Militares os processos de consulta eram informais, não existindo mecanismos institucionais formalizados de participação. Criado em 1992, o Conselho Permanente Empresarial foi o primeiro esforço em estabelecer um canal de diálogo permanente.

A formação de uma “comunidade de política externa” (Selcher, 1984) injeta um grau de competitividade de visões e interesses que não eram percebidos em outros momentos da política externa do País. Principalmente, em razão dos efeitos negativos dos anos 80, as vulnerabilidades econômicas e financeiras, suscitam dúvidas sobre a capacidade do Itamaraty de definir a estratégia nacional nos diferentes fóruns internacionais⁷². As negociações na área financeira, principalmente no que se refere à dívida externa, incorporaram outras burocracias do Governo, limitando a atuação unilateral do Itamaraty em tais temas.

Tal processo já era perceptível no Governo Figueiredo, em consequência da aproximação com órgãos econômicos durante às negociações da dívida externa⁷³ (Selcher, 1984). O aumento das atribuições da CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) também é apontado como um momento de descentralização da agenda externa brasileira, no qual o Itamaraty em conjunto com os órgãos ligados ao Ministério da Indústria e Comércio, além do Ministério da Fazenda, buscavam a formação de uma agenda de comércio exterior para o País (Selcher, 1984)⁷⁴.

Os diplomatas reconhecem o contexto de maior complexidade para a operacionalização e definição da política externa. Nas palavras de Cardoso (1994a) e Lafer (2002a), ocorreu um processo de internacionalização na sociedade, ou seja, os temas da agenda externa integraram diretamente a agenda doméstica, tendo como consequência a maior mobilização dos interesses societais, tornando mais complexa a atuação do Itamaraty.

A necessidade de se estreitar, e até mesmo articular posições, com outros atores torna-se consensual nos documentos e discursos diplomáticos (MRE, 1993: 147-148). Em seminário realizado pelo Itamaraty com a participação de diplomatas⁷⁵, em 1993, são sugeridos três modelos para o

⁷² Lima (2000) argumenta que a capacidade da instituição de desenvolver uma visão de longo prazo para a atuação internacional do País era um dos pilares do sucesso do Itamaraty em obter respaldo e articular o consenso no interior da sociedade acerca das orientações das suas políticas (Lima: 2000: 61).

⁷³ Para maiores informações sobre as negociações da dívida externa ver Moreira (1996).

⁷⁴ A CACEX, criada em 1953, era ligada ao Banco do Brasil, mas a partir de 1966 passa a integrar o COCEX (Conselho de Comércio Exterior) que congrega diversos Ministérios.

⁷⁵ Em 1993, o Ministério das Relações Exteriores realizou quatro seminários com a participação de representantes do meio acadêmico, do empresariado, dos sindicatos e de diplomatas que já não se encontravam no serviço ativo ou que integravam o Ministério. No seminário com os Embaixadores, realizado em 18 de Março de 1993, uma das perguntas que orientavam as

estabelecimento do contato entre o Ministério e os setores específicos da sociedade (agentes econômicos, imprensa, parlamentares, ONGs, etc), que formam a opinião pública em geral (MRE, 1993):

a) um diálogo global, com setores variados, analisando as grandes linhas da política externa brasileira;

b) foros de discussão voltados para ouvir cada segmento específico, exemplo os Conselhos Empresariais;

c) e, por fim, uma articulação *ad hoc* mais intensa na definição de posições sobre temas específicos ou reuniões internacionais.

De maneira geral, o Itamaraty conjugou as três formas no contato com a sociedade civil. No entanto, a maior institucionalização da participação da sociedade na política externa ocorreria de forma distinta e dependeria da agenda e do grau de disputas e divisões na sociedade e no próprio Governo (Veiga, 2002).

Na opinião de Arbilla (1997), o Itamaraty desfrutava do apoio da sociedade na condução da política externa naqueles temas tradicionais, menos controvertidos e mais consensuais entre as elites sociais e políticas. Nesses casos, os contatos seriam menos formais e também menos institucionalizados. Entretanto, nos temas mais controversos, que envolveriam disputas intra-burocráticas e societais, o Itamaraty buscava estabelecer canais de diálogo que legitimassem sua ação (Veiga, 2002).

No processo de preparação das conferências da ONU, o Governo brasileiro realizou diversos eventos, abertos a todos os interessados da sociedade, que forneciam os insumos para o relatório nacional encaminhado às Nações Unidas. Esses eventos visavam a refletir sobre os problemas, as conquistas e as aspirações dos diversos setores da sociedade brasileira (Alves, 2001).

A organização e patrocínio de amplos debates com a participação de diversos setores sociais também foi parte da estratégia da diplomacia brasileira

discussões era sobre quais as medidas na área administrativa seriam importantes para uma

de estabelecer maior contato com setores da sociedade. O objetivo desses eventos era conhecer a opinião geral dos setores sobre temas da agenda externa que subsidiaria o processo decisório e as orientações gerais da diplomacia brasileira.

No entanto, será no caso das negociações comerciais que o processo de consulta e diálogo se tornará mais rotineiro e com formas mais institucionalizadas. Os demais contatos com a sociedade, como nas reuniões preparatórias das Conferências da ONU, são percebidos como espaços de debate, mas não de influência direta nas decisões do Itamaraty (Roque, 2004). Além disso, nessas áreas não se observa a constituição de canais permanentes e formalizados de consulta.

Nas negociações comerciais Veiga (2002) mostra que até os anos 90, com a orientação protecionista, as consultas junto aos setores privados eram setoriais e específicas⁷⁶. Com efeito, somente os setores agro-industriais acompanharam de perto as negociações no âmbito da Rodada Uruguai. As negociações comerciais tornam-se mais complexas, não apenas qualitativamente mas não bastava mais ceder o mínimo possível de abertura econômica. Nesse sentido, as demandas e concessões não se restringiam às questões tarifárias, mas incluíam políticas setoriais específicas. Além disso, também se tornaram mais diversificadas. Alguns setores desejavam uma abertura menor, outros queriam uma ampla abertura para o mercado externo, outros queriam ainda abrir o mercado interno para baixar custos. Assim, a consulta junto aos diferentes setores torna-se uma necessidade.

De acordo com Veiga (2002), a complexidade na definição dos interesses brasileiros nos processos comerciais será um dos fatores centrais para a crescente institucionalização das decisões nessa área. Em razão da dinâmica estabelecida entre o Itamaraty e atores sociais, além da crescente institucionalização, na próxima seção analisaremos mais detalhadamente a evolução da participação da sociedade nas negociações comerciais internacionais nos anos 90.

melhor formulação e execução da política externa brasileira (MRE, 1993: 250).

⁷⁶ Entre as negociações setoriais específicas que contaram com a presença do setor privado foram as Negociações Multifibras do setor têxtil e os contenciosos na área siderúrgica entre Brasil e Estados Unidos (Veiga, 2002; Tachinardi, 2004).

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS

Na política externa a participação dos grupos sociais torna-se mais evidente nas negociações comerciais principalmente por sua característica redistributiva, que tende a mobilizar posições de atores contra e a favor⁷⁷. De acordo com Lafer (2002a) o Itamaraty reconhece os aspectos redistributivos nos processos de política externa, sendo, por isso, que buscam implementar formas e canais de participação e consulta junto à sociedade.

Como chanceler de um governo democrático, sei que os temas da política externa são do interesse de toda a sociedade, pois envolvem, no caso específico das grandes negociações comerciais, políticas públicas que têm efeitos redistributivos e regulatórios. Por esse motivo, o Itamaraty tem buscado incessantemente fomentar a participação da sociedade civil. (Lafer, 2002a: 351).

De acordo com essa lógica, a influência da política doméstica na formação da política externa depende da existência de impactos redistributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos da sociedade. Quando os resultados da ação externa são neutros, do ponto de vista do conflito redistributivo⁷⁸, a política externa se aproxima do seu papel clássico, de defesa dos interesses nacionais e o bem estar da coletividade (Lima, 2002: 289).

No caso brasileiro, as medidas de redução unilateral das tarifas de importações, eliminação de uma série de barreiras não tarifárias e engajamento do Brasil num processo de integração sub-regional foram adotadas dentro de uma estratégia de enfrentamento com setores empresariais e sindicais. Veiga (2002) indica que o processo de abertura e os primeiros anos do Mercosul caracterizam-se pela não-participação do setor privado e se a resistência do Governo a interferências dos setores domésticos⁷⁹.

⁷⁷ As teorias que tratam da integração consideram importante a participação dos atores sociais nos processos integrativos e, em geral, avaliam que a adesão está associada à perspectiva de ganhos absolutos ou relativos dos efeitos da integração. Para acompanhar a discussão sobre as motivações dos atores sociais nos processos integrativos ver Vigevani; Veiga (1996).

⁷⁸ O conceito de conflito distributivo interno foi apresentado no trabalho de Putnam (1988) sobre os dois níveis de atuação no sistema internacional. Alguns assuntos da agenda internacional, com as negociações econômicas, contribuem para a politização da política externa por haver ganhos e perdas que se distribuem de forma diferenciada na sociedade.

⁷⁹ O autor ressalta, porém, que o Governo Collor criou os Grupos Executivos de Políticas Setoriais (GEPS), que inspiraram as Câmaras Setoriais, criadas em 1991, que discutiam políticas de competitividade e desenvolvimento (Veiga, 2002).

A abertura comercial e a privatização das empresas estatais provocaram mudanças estruturais, de um modelo nacional desenvolvimentista para um modelo centrado no mercado⁸⁰. De um lado, as privatizações alteraram a composição do setor empresarial brasileiro entre elas: na estrutura da propriedade das maiores empresas; maior participação de empresas estrangeiras; declínio da participação da indústria na economia. Por outro lado, provocaram mudanças na representação dos interesses das elites econômicas, que tiveram que se adequar a um contexto mais competitivo e com presença de capital estrangeiro.

Nesse sentido, as instituições empresariais buscaram atuar permanentemente junto ao Congresso e o Governo. Entre as iniciativas encontram-se: a) Ação Empresarial, em 1991, que acompanhou a tramitação da lei de modernização dos portos; b) a criação da Coal (Coordenação de Assuntos Legislativos) dentro da CNI (Confederação Nacional das Indústrias), para o acompanhamento dos trabalhos legislativos de interesse para o empresariado industrial; c) criação da Onip (Organização Nacional da Indústria do Petróleo), que reúne a cadeia produtiva do petróleo em operação no País.

O sindicalismo também apresentou entre os anos 80 e 90 uma grande agenda de negociações junto aos empresários e ao Governo. A pauta sindical incluía assuntos da política industrial, competitividade das empresas, qualidade e direitos sociais. As atitudes dos sindicatos no campo político passaram de confrontacionista, característica do período do autoritarismo militar, para a valorização do consenso e da cooperação (Rodrigues; Zylberstajn, 1996). Nesse sentido, observa-se a experiência das Câmaras Setoriais, assim como a participação em fóruns tripartites⁸¹.

Na área das negociações comerciais, porém, o processo de integração do Mercosul foi conduzido desde o seu início por uma burocracia especializada e autônoma que não exerceu, como é suposto na teoria funcionalista, a função de agregadora da participação dos grupos sociais⁸². O movimento sindical

⁸⁰ Para acompanhar a discussão sobre a participação na política brasileira ver Dulci (2004).

⁸¹ É importante ressaltar que o sindicalismo público brasileiro tem uma outra conotação e tende a espelhar posições mais à esquerda e de confronto maior que os sindicatos do setor privado, que apresentam posições moderadas.

⁸² Em geral, os estudos que analisam a atuação dos fatores domésticos na política externa brasileira estão relacionados à participação de atores influentes no processo decisório: as

depois de 1992/93 passou a reivindicar uma participação ativa nas discussões, subgrupos e nos processos decisórios independentemente da formação de um núcleo central⁸³.

Em 1986, a partir da iniciativa da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores/Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (ORIT/CIOSL), foi criada a Coordenadora das Centrais Sindicais no Cone Sul (CCSCS). Entre 1986 até 1991, com o Tratado de Assunção, os sindicatos mantiveram-se afastados do processo negociador. Entre 1991 e 1992 a Coordenadora voltou-se para a discussão do Tratado e seus efeitos nas relações trabalhistas. Nesta fase, de acordo com Vigevani e Veiga (1996), inicia-se a institucionalização da participação das Centrais Sindicais⁸⁴, incorporadas formalmente no Sub-Grupo de Trabalho 11 (SGT11) e, como observadores, nas comissões de Política Industrial e Tecnológica e Política Agrícola.

As organizações empresariais, como a CNI (Confederação Nacional das Indústrias) e a CNA (Confederação Nacional da Agricultura) também integravam os grupos técnicos do Mercosul. De acordo com Veiga (2002), essa participação não era institucionalizada e, tanto empresários quanto sindicalistas, participavam enquanto convidados do Governo ou observadores. As relações entre os setores privados e o Governo continuavam, nesse período, bastante informais e não havia o estabelecimento de “rotinas de coordenação e acompanhamento das negociações” (Veiga, 2002: 15).

elites, empresários, sindicalistas, políticos e ONG's (Albuquerque; Balbachevsky, 1998; Hirst:1993; Vigevani; Veiga, 1996). De maneira geral, os trabalhos partem do esquema clássico de Almond (1960) de “círculos de influência”, que considera os atores por seu grau de influência nos processos políticos. Nesse esquema o centro é formado pela liderança representada pelos atores pertencentes às estruturas burocráticas. Em torno desse círculo encontram-se as elites, que são formadoras de opinião, o terceiro seria o dos difusores de opinião (meios de comunicação). E, por último, o círculo da massa que se caracteriza por um menor grau de informação e participação. Com isso, os estudos tendem a se concentrar nos dois primeiros círculos, ou seja, os que possuem maior influência no processo decisório: as elites sociais, econômicas e políticas e os setores burocráticos do governo.

⁸³ Vigevani e Veiga (1996) argumentam que a teoria funcionalista não explica por que os sindicalistas adotaram uma posição pró-ativa no processo integrativo. Entretanto, não se pode desconsiderar o papel do Estado como estimulador dessa posição. A hipótese dos autores é que o Mercosul foi um processo gerado e implementado pelo aparelho do Estado, tendo uma intervenção marginal dos atores sociais, inclusive empresariais e sindicais.

⁸⁴ Participam as centrais sindicais dos quatro Países: Argentina – CGT; Brasil – CUT/CGT/FS; Paraguai – CUT; Uruguai – PIT/CNT.

A experiência das Câmaras Setoriais foi transportada para as negociações no âmbito do Mercosul através dos subgrupos técnicos, e incorporada à estrutura do Acordo com a criação do Fórum Consultivo Econômico-Social, em 1996.

As mudanças institucionais e de participação do setor privado, na visão de Veiga (2002), ocorrerão no processo de negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). De um lado, os empresários criaram, em 1996, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), com objetivo de coordenar as ações empresariais, coletando e organizando as demandas empresariais dos diferentes setores e transformando essas demandas em instrumento de pressão sobre o Governo no processo de formulação e condução das negociações comerciais internacionais (Oliveira, 2003)⁸⁵. No caso das negociações da Alca - considerada a principal articulação dos interesses empresariais - a participação ocorre no Fórum Empresarial das Américas, reunião dos empresários das Américas que acontece paralelamente às Reuniões Ministeriais das Negociações Oficiais da Alca⁸⁶.

Do lado Governamental, foi criada – pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) – a SENALCA (Seção Nacional para as Negociações da ALCA), que é foro de discussão dos temas relacionados à integração hemisférica. O órgão é responsável por coordenar a posição nacional sobre os temas negociados. Participam do órgão representantes de diversos Ministérios, da Câmara de Comércio Exterior e agências setoriais⁸⁷. Os setores

⁸⁵ Em 2000, com o objetivo de ampliar a eficácia em termos de mobilização e coordenação, a Coalizão passou a ter a seguinte estrutura: 1. Conselho de Orientação Estratégica, composto da Confederação da Agricultura, Confederação Nacional dos Transportes, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional das Indústrias, Confederação Nacional do Comércio, Associação Brasileira de Comércio Exterior, Conselho dos Empresários da América Latina; 2. o Comitê Gestor, formado por executivos indicados pelos presidentes de cada uma das organizações-membros do Conselho de Orientação estratégica e a Secretaria executiva (Oliveira, 2003: 315).

⁸⁶ As reuniões do Fórum Empresarial ocorrem desde 1995.

⁸⁷ Atualmente, os seguintes órgãos governamentais compõem a SENALCA: Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Minas e Energia; Ministério da Educação; Ministério das Comunicações; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Cultura; Ministério do Turismo; Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Câmara de Comércio Exterior (CAMEX); Banco Central; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Casa Civil da Presidência da República; Agência Nacional do Petróleo (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Instituto de Pesquisa Econômica

empresariais, sindicais e outras organizações da sociedade civil participam como convidadas das reuniões da SENALCA, sendo informadas sobre o andamento das negociações. Veiga (2002) ressalta que o escopo das discussões e a agenda são pré-definidos pelo Ministério das Relações Exteriores, que são os coordenadores da SENALCA.

Essa arquitetura da participação da sociedade na SENALCA é criticada por alguns setores da sociedade, que se consideram coadjuvantes e não participantes ativos (Costa, 2000). Em depoimentos⁸⁸, realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, sobre o processo de participação nas negociações da Alca, dirigentes sindicais, empresários e membros de organização não-governamentais ressaltaram a falta de diálogo e de espaços para apresentação das demandas e posições setoriais⁸⁹.

O formato e a dinâmica das reuniões da SENALCA tornam o órgão apenas um espaço de divulgação da evolução do processo negociador. Na visão dos entrevistados falta fomentar uma real esfera pública de debates e de negociação transparente. Um representante do sindicalismo brasileiro ponderou, no caso da participação dos movimentos sociais nas negociações da ALCA, que o processo baseava-se mais na transmissão de informação do que na tentativa de elaboração de pontos de vista comuns ou de uma proposta de negociação que incluísse os interesses setoriais⁹⁰.

Essa visão é corroborada quando se observa que alguns Grupos Interministeriais, criados para o acompanhamento setorial dos temas das negociações comerciais, aceitam informalmente a participação de organizações da sociedade civil e outros vedam totalmente a participação dos grupos sociais (Veiga, 2002). Nos documentos de criação dos órgãos não existe uma explicação clara sobre qual a razão de alguns grupos incorporarem, mesmo que informalmente, os grupos sociais e outros vedarem. Para Veiga

Aplicada (IPEA); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Fonte: www.mre.gov.br/senalca. Acesso em: 20 de junho de 2005.

⁸⁸ Pesquisa realizada junto a membros de organizações sindicais, empresariais, ONGs, políticos, jornalistas e acadêmicos sobre as negociações no âmbito da Alca. As entrevistas foram realizadas em 2002, pelo Núcleo de Pesquisa em Relações internacionais. No anexo I encontra-se uma descrição da metodologia da pesquisa e a lista de entrevistados.

⁸⁹ Ver também Rios (1999) e Costa (2000), em artigos no Boletim Carta Internacional, tratando da participação do setor empresarial nas negociações comerciais.

⁹⁰ Em anexo III encontram-se os trechos transcritos da pesquisa realizadas pelo NUPRI, 2002.

(2002), esse fato seria reflexo de um processo de transição, no qual ainda não estão totalmente estabelecidas às formas e o *modus operandi* da relação entre Estado-Sociedade.

Por outro lado, a adoção do modelo da SENALCA para as negociações entre Mercosul e União Européia, com a criação da SENEUROPA trouxe novas perspectivas⁹¹, pois além dos órgãos governamentais participam um representante da Comissão Mista Parlamentar do Mercosul e um do Foro Consultivo Econômico-Social (FES).

A incorporação na SENEUROPA de representantes da sociedade é apontada como avanço na relação entre Sociedade-Governo (Veiga, 2002). A criação de mecanismos formais de convocação e acompanhamento da agenda negociadora é uma situação totalmente diferente do que ocorria em anos anteriores. A transparência dos processos e dos grupos que têm acesso à negociação é um avanço, mesmo considerando que alguns setores não consideram o Foro Consultivo Econômico-Social o órgão mais indicado para representar seus interesses, pois antes o Itamaraty selecionava “o que mostrar e a quem mostrar” (Costa, 2000: 4).

Na opinião de Rios (1999) e Costa (2000) a responsabilidade pela situação de um processo pouco institucionalizado também deve ser creditado ao próprio setor empresarial. Primeiramente, porque os empresários sempre apoiaram a ação do Itamaraty, sem exigir espaços mais amplos de discussão fora da área comercial. Em segundo lugar, devido ao despreparo dos setores empresariais para negociar em ambientes competitivos e internacionalizados. Em terceiro lugar, a idéia de que os setores empresariais deveriam estruturar suas demandas e buscarem formas de interlocução intrasetorial, ou seja, os próprios empresários organizarem suas pautas de negociação. Esse contexto tem sido superado no desenvolvimento das negociações internacionais e no aprendizado do próprio setor empresarial mediante a participação nesses eventos de negociações.

⁹¹ Nas negociações comerciais também foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Comércio Internacional de Bens e Serviços (GICl) para as negociações no âmbito da OMC, mas em função do fracasso da Rodada do Milênio, em 1999, não teve continuidade (Veiga, 2002).

Como veremos na próxima seção, as críticas quanto à falta de canais permanentes e estruturados de participação não é apenas uma reclamação dos setores empresariais, mas também de outros grupos sociais.

FORMAS MENOS INSTITUCIONALIZADAS E ESPONTÂNEAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

A concepção de relacionamento entre Sociedade-Estado adotada na SENEUROPA não prevalece em outras negociações e temas da agenda externa brasileira. A natureza da agenda e o avanço das negociações serão elementos que proporcionarão maior ou menor interesse do Itamaraty em estabelecer mecanismos freqüente e relativamente institucionalizados de consulta junto à sociedade. Quanto maior a densidade da agenda e a importância da negociação para um conjunto amplo de setores, maior é a tendência de consolidação de mecanismos institucionais de consulta. As negociações no âmbito do Acordo Mercosul-União Européia inserem-se dentro dessa concepção, por isso, a SENEUROPA apresenta mecanismos mais formais de participação do que o de outros processos de inserção internacional do País.

O Governo utiliza mecanismos menos institucionalizados quando se refere à apresentação de listas de oferta e demanda de liberalização setorial. Nessa área não há, na descrição de Veiga (2002), nenhum critério de regularidade e o Governo, em geral, organiza reuniões com os empresários ou solicita que as entidades empresariais coordenem a consulta aos setores que serão objeto de liberalização. Nesses casos, prevalece um quadro circunstancial e, muitas vezes, emergencial, como por exemplo no contexto das medidas protecionistas e retaliatórias tomadas pelo Governo Argentino, após a alteração da política cambial no Brasil, que levaram o Governo brasileiro em conjunto com os setores empresariais atingidos a buscar em o diálogo com a parte Argentina e a encontrar em fórmulas conciliatórias (Costa, 2000).

A necessidade de um acompanhamento técnico sobre determinado assunto também faz com que o Governo se dirija aos grupos diretamente

relacionados à temática. Assim, a consulta também ocorre tanto através da realização de consultas formais, como por meios informais e *ad hoc*.

No que se refere aos temas da agenda social, nos anos 90 foram notáveis a organização de seminários e consultas para subsidiar as posições do Governo nas negociações internacionais. Esses seminários contavam com a participação de setores diretamente implicados com os temas, e também membros de organizações sindicais, movimentos sociais, representantes de Ministérios e do Itamaraty (Roque, 2004; Alves, 2001).

As reuniões preparatórias das Conferências da ONU foram precedidas por diálogos amplos e gerais, mas não foram estabelecidos mecanismos mais permanentes de conversação entre a sociedade e o Governo no acompanhamento da agenda (Roque, 2004).

Deve-se ressaltar que a discussão da agenda social está pautada pelo debate internacional e as organizações têm uma ação mais ampla e articulada a redes transnacionais. Um exemplo desse tipo de ação transnacional é a articulação sobre o debate da ALCA, que ocorre no âmbito continental através da Aliança Social Continental (ASC), que é composta por redes nacionais que lidam com comércio e integração. Esta Aliança reúne, entre seus membros, as principais centrais sindicais das Américas (reunidas na ORIT – Organização Regional Inter-Americana de Trabalhadores), ONGs de desenvolvimento, ambientais, de mulheres, de direitos humanos, organizações indígenas e de camponeses, movimentos ligados a igrejas. A organização que representa o Brasil na Aliança Social Continental é a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (Rebrip)⁹². Os temas defendidos por essas organizações vão desde as questões propriamente comerciais até de direitos humanos e de defesa de grupos minoritários, dificultando a definição de uma agenda mínima de debate e articulação.

Na área ambiental e de direitos humanos observa-se forte atuação de redes de organizações e movimentos transnacionais. Alguns exemplos da atuação de organizações da sociedade civil em assuntos da agenda externa

⁹² Criada em dezembro de 1998, dela participam diversas organizações da sociedade civil brasileira, entre elas a CUT, o IBASE, a FASE, além do INESC, PACS, CEPIA, COFECON, Ser Mulher, IBASE, MST e CONTAG. A maioria das redes brasileiras tem uma organização bastante descentralizada e com membros heterogêneos.

são apresentados por Villa (1999), entre eles, localiza-se o encerramento das atividades da Usina Nuclear Angra I, em 1989.

De maneira geral, nos depoimentos, coletados pelo NUPRI, os entrevistados de organizações da sociedade civil não-empresarial reconhecem a importância das iniciativas do Governo para fomentar o debate sobre a estratégia de inserção internacional do País. No entanto, ressaltam que alguns setores continuam à margem da agenda internacional, com, por exemplo, o Legislativo e os partidos políticos⁹³.

O legislativo e os partidos brasileiros apresentam um grau muito baixo de participação nos assuntos relacionados às questões externas. Lima e Santos (1998) indicam que esse afastamento fica evidente quando se analisa a Constituição de 88, que mantém o princípio constitucional de competência do Executivo, cabendo ao Legislativo o poder de ratificação *ex-post* dos acordos internacionais. No caso das negociações da ALCA, contudo, observa-se uma posição diferente com a proposta de mudança de emenda constitucional que dá ao Congresso um papel maior de participação na discussão das negociações, semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos⁹⁴. No entanto, apesar da existência no parlamento brasileiro da Comissão Mista do Mercosul e da Comissão Mista das Relações Exteriores o interesse ainda está limitado ao envolvimento pessoal de alguns parlamentares de cada Casa (Lima e Santos, 1998).

A ampliação do interesse dos setores políticos, com também na população geral, ocorreu nos temas relacionados às negociações comerciais e seus impactos domésticos⁹⁵. O Ministro Celso Lafer ressaltou a maior penetração dos assuntos externos na agenda legislativa quando de sua apresentação de esclarecimentos sobre as negociações envolvendo Brasil e

⁹³ Entre os entrevistados encontram-se representantes de partidos políticos que também indicam o afastamento do setor político das questões externas. Ver Anexo III

⁹⁴ As duas propostas de emenda constitucional são a PEC 355/01 de autoria do Deputado Aloizio Mercadante do PT e a PEC 52/01, de autoria do Senador Roberto Requião do PMDB.

⁹⁵ Por exemplo, nos dias 23 e 24 de outubro de 2001 foi realizado o Seminário "O Brasil e a Alca", promovido pela Câmara dos Deputados com o apoio do IPRI/FUNAG (Cintra e Cardim, 2002).

Canadá na Organização Mundial de Comércio, em 2001⁹⁶, sendo que pela primeira vez desde 1982, durante a Guerra das Malvinas, um Chanceler tinha sido Convocado pelo Congresso para explicar um tópico da agenda internacional do Brasil (Lafer, 2002a). Esse momento caracteriza uma nova fase, na qual as ações da diplomacia são questionadas, sendo o Itamaraty chamado a explicá-las para a sociedade em geral.

A crise entre Canadá e Brasil⁹⁷ tem um significado simbólico da repercussão das relações exteriores na sociedade em geral. Nesse caso, as manifestações espontâneas indicam o interesse crescente da sociedade sobre os temas da agenda externa. O ápice da disputa foi o embargo canadense às exportações de carne brasileira, sob a alegação de suspeita de contaminação pela doença da “vaca louca”. Tal fato despertou um forte sentimento nacionalista na população em geral e mobilizações de boicotes os produtos e empresas canadenses. O caso indica que, como sugere a literatura internacional sobre o impacto de temas externos junto à opinião pública, determinados assuntos que atingem diretamente o cotidiano da população tendem a ser objeto de maior debate e interesse. Por outro lado, pode-se argumentar que a grande repercussão neste caso não constitui uma tendência por ser um momento isolado de discussão sobre as relações exteriores do País.

O fato de temas como as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) ou o papel do País nas negociações multilaterais terem repercussão nas eleições de 2002⁹⁸ é um indício importante da configuração da agenda da população brasileira. Nas eleições presidenciais de 1998, o tema da inserção internacional também esteve presente. Albuquerque, Balbachevsky e

⁹⁶ O Congresso Brasileiro convocou o Ministro Celso Lafer para prestar depoimento sobre o Contencioso entre Brasil e Canadá, realizado no dia 07 de março de 2001 no Plenário do Senado Federal. (Lafer, 2002a). O Ministro Celso Lafer também compareceu a Sessão Conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 20 de novembro de 2002, para expor a posição do Brasil na Guerra do Iraque, em 2002.

⁹⁷ A crise Brasil e Canadá começou no momento em que a Embraer se qualificou no mercado internacional como fornecedora de aeronaves, conquistando parte do mercado da canadense Bombardier.

⁹⁸ Os programas de governo dos candidatos Lula (PT), Serra (PSDB), Ciro Gomes (PPS) e Garotinho (PSB) destacam a questão da inserção internacional do Brasil e as estratégias do governo nas negociações da Alca e do Mercosul.

Holzhacker (1999) mostram, com base em pesquisa com amostra nacional realizada em 1998, que as atitudes com relação à crise internacional, que atingiu o País naquele ano, foram relevantes para a definição do voto do eleitor.

Em geral, os eleitores tendem a dar maior atenção aos assuntos domésticos, e a importância da política externa está condicionada às circunstâncias da inserção internacional do País. Com efeito, em situações críticas, como guerras, o interesse da população sobre propostas de política externa tende a ser maior do que em outros momentos (Hess; Nelson, 1985). Nesse sentido, é perfeitamente esperado que, em uma sociedade onde as principais políticas econômicas e sociais dependem, em grande medida, de fatores externos para sua execução, as questões externas sejam objeto de debates e contestações no plano eleitoral⁹⁹.

No entanto, a penetração da agenda externa na realidade cotidiana brasileira ainda é seguida de mobilização espontânea e se limita a alguns temas da agenda exterior brasileira. As consultas populares contra o pagamento da dívida externa (2000)¹⁰⁰ e a negociação no âmbito da ALCA (2002)¹⁰¹, organizadas pela Igreja Católica e Movimentos Sociais, inserem-se nesse contexto de maior penetração dos temas externos, mas com articulação esporádica e pouco sistematizada.

⁹⁹ Os resultados de pesquisas qualitativas realizadas por diversos institutos de pesquisa mostram que na política de comércio exterior, os processos de integração regional (Alca e Mercosul), a negociação da dívida externa, relacionamento com o FMI e os Estados Unidos estão presentes entre os temas considerados relevantes pelos eleitores. Ver Revista Época (25/09/2002).

¹⁰⁰ O Plebiscito Nacional contra a Dívida Externa, realizado entre 2 e 7 de Setembro de 2000, foi patrocinado pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, Central Única dos Trabalhadores, Movimento dos Sem Terra e o Partido dos Trabalhadores e outros movimentos sociais. Na cédula utilizada no plebiscito, havia três questões, sendo a primeira sobre o FMI: "O governo brasileiro deve manter o acordo com o FMI?"; a segunda sobre a dívida externa: "O Brasil deve continuar pagando a dívida externa, sem realizar uma auditoria, como previa a Constituição de 1988?"; e a terceira, sobre a dívida interna: "Os governos federal, estaduais e municipais devem continuar usando grande parte do orçamento público para pagar a dívida interna aos especuladores?". Participaram do Plebiscito 6.030.329 votantes. Desse universo, a maioria dos votantes (90%) respondeu "não" às três perguntas.

¹⁰¹ O Plebiscito Nacional Contra a Alca, realizado entre 1º e 7 de setembro de 2002, patrocinado por diversas entidades e movimentos sociais, entre elas a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Movimento dos Sem Terra, contabilizou 10.149.542 votantes. Desse universo, 98% (9.979.964) disseram não à assinatura do acordo, enquanto 1% (113.643) concordam com a entrada do Brasil no bloco.

Esse contexto de mobilização e organização dos interesses caracteriza-se por um modelo *bottom-up*, no qual a sociedade busca por diversas formas influir nas decisões e processos políticos, desde a expressão espontânea até a organização dos interesses. No entanto, independente da forma de consulta e diálogo com a sociedade a característica marcante é a presença do Itamaraty¹⁰² como instância legitimadora desse processo. Dessa forma, retoma-se à hipótese inicial deste capítulo que o Itamaraty manteria, apesar do processo de abertura observado nos canais de diálogo e consulta junto à sociedade, a centralização e o controle sobre a agenda da política externa brasileira.

A cobertura jornalística revela a centralidade da burocracia diplomática como fonte de informação dos jornalistas, que é elemento central na formação da opinião das elites e da população em geral. Segundo Tachinardi (2004), a substituição dos diplomatas como fontes de assuntos da agenda externa brasileira tem ocorrido, mas de forma lenta. A situação brasileira é bastante distinta do caso norte-americano, por exemplo, onde existem várias instituições¹⁰³ especializadas e analistas independentes que são fontes importantes para a imprensa.

De forma geral, vários fatores contribuem para que o Itamaraty tenha essa centralidade, uma delas é a falta de canais mais permanentes de consulta com atores da sociedade civil. Essa situação faz com que a participação dependa da capacidade de ter acesso aos órgãos decisores¹⁰⁴. Outro elemento é o próprio reconhecimento, pela sociedade, da capacidade do Itamaraty, por

¹⁰² A maioria dos estudos ressalta, direta ou indiretamente, o papel coordenador do Itamaraty (Veiga, 2002; Roque, 2004; Hirst e Lima, 2003; Lima e Santos, 1998). Muitas vezes, transparece uma certa admiração pelo trabalho do Itamaraty (Roque, 2004). Outros questionam o quanto o Itamaraty continua exercendo o monopólio sobre as negociações e na definição do interesse nacional (Hirst e Lima, 2003; Lima, 2000; Veiga, 2002).

¹⁰³ Nos anos 90, surgiram diversas publicações especializadas que tratam da política externa brasileira. Também surgiram centros de pesquisas nas Universidades e *think tanks*, entre eles o Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), criado em 1998, e o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), que ampliaram o número de especialistas que tratam da temática externa.

¹⁰⁴ Em um dos depoimentos recolhidos pelo NUPRI, o entrevistado sugere a hipótese de que a capacidade de apresentar propostas concretas e específicas é que garante o sucesso ou não de um grupo para influir sobre a diplomacia nas negociações comerciais. Para esse entrevistado, as organizações que apresentam uma agenda muito ampla tendem a ter mais dificuldades em conseguir influenciar os diplomatas. Ver Anexo III.

sua história e pela existência de quadros, de identificar os interesses gerais da nação e conduzir da melhor forma a diplomacia brasileira.

Na próxima seção analisaremos, com base nos dados do *survey* “Percepções da sociedade sobre as relações exteriores do Brasil” (NUPRI-USP), como os membros das elites e a população em geral percebem o papel e a influência da diplomacia brasileira, ademais de outros atores. A hipótese é que o Itamaraty é identificado pela sociedade brasileira como o órgão central na definição e implementação da política externa. Assim, as elites e a massa apresentam uma visão bastante positiva da atuação do Itamaraty, indicando um alto prestígio da organização no seio da sociedade brasileira.

A INFLUÊNCIA DA DIPLOMACIA NA PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Os dados contidos no *survey* “Percepções e Atitudes das Elites e da Sociedade Sobre a Política Externa Brasileira¹⁰⁵” corroboram a hipótese de que o Itamaraty é considerado o principal influenciador da política externa, principalmente para os membros das elites. As elites entrevistadas no *survey* consideram a diplomacia o ator mais influente na política externa e também seu maior beneficiário: para 74,8% dos membros da elite os diplomatas são os que mais influenciam a política externa, seguidos dos empresários com 55% das respostas.

As elites seguem o modelo¹⁰⁶ de explicação que trata a influência de atores sociais nos assuntos externos a partir de dois níveis: no primeiro localizam-se a burocracia e os empresários; no segundo encontram-se os partidos políticos, organizações sindicais e sociais, como ONGs. O primeiro nível caracteriza-se pela forte capacidade de influência no sistema político,

¹⁰⁵ O *survey* foi conduzido em dois momentos distintos, em 1998, foram realizadas 2500 entrevistas junto à população em geral em geral, em 13 capitais do país. Em 2000 foram realizadas 155 entrevistas junto a membros das elites brasileiras (empresariais, sindicais, acadêmicas, jornalistas e movimentos sociais). Os questionários aplicados junto às elites e a massa contiveram as mesmas perguntas possibilitando, com isso, o estabelecimento de comparações. O *survey* foi conduzido pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, com financiamento da FAPESP.

¹⁰⁶ Este modelo é utilizado por Hirst (1996) para explicar a participação de atores no processo de integração do Mercosul.

enquanto os atores que compõem o segundo nível encontram-se marginalizados do processo decisório.

Entretanto, as elites entrevistadas atribuem um peso maior às ONGs do que aos Governadores. Em geral, ONGs são incluídas no segundo nível de participação, enquanto os Governadores teriam um grau de influência semelhante aos empresários e burocratas, por serem parte do processo político. As ONGs são vistas como influentes pelas elites por terem, nos últimos anos, uma posição de destaque em grandes eventos internacionais, principalmente, como dito anteriormente, nas negociações ligadas aos temas sociais da agenda internacional (Alves, 2001). No caso dos temas econômicos, as ONGs destacam-se na mobilização contrária a participação brasileira, como, por exemplo, no caso da Alca.

A população em geral, por outro lado, tende a atribuir maior peso aos empresários (62,7%), enquanto os diplomatas (49,5%) ficam atrás dos Governadores (57,7%). A população tende a atribuir ao papel desempenhado pelos diplomatas duas vezes menos importância que as elites. Em contraste, a massa atribui maior peso aos empresários, que têm uma importância menor na opinião das próprias elites.

QUADRO 2.1

AVALIAÇÃO DOS SETORES SOCIAIS, POLÍTICOS E EMPRESARIAIS QUE INFLUENCIAM A PEB NA PERCEPÇÃO DAS ELITES E DA MASSA (%)

Alta Influência dos seguintes atores:	Massa (1998)	Elite (2000)	Diferença
Empresários	62,7	55,0	7,7
Diplomatas	49,5	74,8	-25,3
Militares	33,5	8,3	25,2
Centrais Sindicais	29,9	3,2	26,7
Governadores	57,7	11,6	46,1
ONGS	26,2	20,0	6,2

Fonte: Pesquisa “Percepções das Elites e da Sociedade sobre as Relações Externas do Brasil” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) A diferença é a subtração do índice da massa pela da elite (massa – elite). Esta informação é um indicador da variação entre os percentuais nas duas amostras.

(2) São apresentadas apenas as respostas “alta influência”

A sociedade brasileira, de maneira geral, percebe os empresários como forte grupo de pressão e com grande influência nas decisões governamentais no Brasil (Figueiredo, 1992). Pesquisas qualitativas com segmentos diversos da sociedade, realizadas pelo Centro de Pesquisa, Análise e Comunicação, entre junho e julho de 1991, mostram que as pessoas consideram os empresários um importante grupo de pressão e que existe uma relação “incestuosa entre o empresariado e o Governo” (Figueiredo, 1992: 86). Os empresários são considerados como pessoas que podem se sentar com o Presidente da República e manipulam a situação a seu favor, em detrimento da sociedade como um todo.

De outro lado, a FIESP e a Febraban, entre os anos 1989 e 1990, monitoraram¹⁰⁷ os principais jornais e revistas do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, visando a medir e qualificar as notícias veiculadas sobre o setor empresarial, e concluiu que é grande o volume de notícias sobre as ações do setor, sua agenda de interesse e as relações com o Governo. De maneira geral, as matérias favoráveis aos empresários são significativamente maiores

¹⁰⁷ A pesquisa foi conduzida pela empresa Moraes & Trevisan Consultores Associados.

do que as desfavoráveis, mas isso não é suficiente para construir uma visão positiva dos empresários no conjunto da sociedade (Figueiredo, 1992).

Nas relações internacionais o noticiário, como exposto por Tachinardi (2004), tende a focalizar a agenda comercial e as grandes negociações comerciais em que o País está envolvido, evidenciando as demandas dos grupos empresariais¹⁰⁸. A cobertura jornalística durante os anos 70 e 80 focava apenas os aspectos referentes às disputas comerciais entre Brasil e Estados Unidos¹⁰⁹. Após o Mercosul, principalmente em função da sua rotina institucional, com as cúpulas semestrais e mudança de presidência *pro-tempore*, a imprensa brasileira habituou-se a cobrir os eventos comerciais internacionais. No âmbito do Mercosul, as discussões sobre o regime automotivo e as crises entre Brasil e Argentina ganharam forte destaque no noticiário nacional¹¹⁰.

A forte veiculação na mídia e a imagem de grupo de pressão são fatores que contribuem para reforçar a visão na população em geral, e também em parte de setores das elites, de que os empresários influenciam nos assuntos da agenda exterior do País.

Nessa perspectiva, os dados do *survey* revelam que a população em geral também considera os empresários como sendo os grandes beneficiados pelos resultados da política externa: 71% acreditam que os empresários são os que mais se beneficiam dos resultados da política externa, enquanto as elites consideram que os diplomatas são os maiores beneficiários: 54% consideram os diplomatas os maiores beneficiados pela política externa brasileira, enquanto entre a população geral 63% avaliam que são os empresários os mais beneficiados.

¹⁰⁸ A realização de consultas populares sobre a dívida externa e a Alca expressa o grau de penetração da agenda econômica no cotidiano brasileiro.

¹⁰⁹ A baixa saliência dos temas de negociações comerciais na mídia brasileira é, na verdade, a grande marca do período, por exemplo, a primeira notícia de capa sobre um tema da agenda externa brasileira foi sobre os conflitos comerciais entre Brasil e Estados Unidos, em 1983, como descrito por Tachinardi (2004). O noticiário brasileiro somente incorporará os temas externos a partir dos anos 90, principalmente, no que se refere à integração no âmbito do Mercosul. Ver Tachinardi (2004).

¹¹⁰ Tachinardi (2004) indica que, no entanto, o único veículo de comunicação que se voltou para a cobertura do processo de integração foi a Gazeta Mercantil. De 1996 a 2002 circulou, nos quatro países, semanalmente o encarte Gazeta Mercantil Latino Americana.

É preciso ressaltar que, nesse caso, as diferenças de percentual entre as elites e a população em geral é de apenas 8,3 percentuais, sendo a menor diferença de opinião entre os dois grupos. Já entre os que consideram que os empresários são os maiores beneficiados pela atuação exterior do Brasil a diferença entre as elites e a massa sobe para 23,4 percentuais. Entre os membros da elite é menor a percepção de que os empresários são muito beneficiados com a política externa: apenas 47,6% das elites consideram que os empresários são os grandes beneficiários da inserção internacional do País (Quadro 2.2).

QUADRO 2.2
AVALIAÇÃO DOS SETORES SOCIAIS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS BENEFICIADOS PELA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS PERCEPÇÕES DAS ELITES E DA MASSA (%)

Setores muito beneficiados pela PEB	Massa (1998)	Elite (2000)	Diferença
Empresários	71,0	47,6	23,4
Diplomatas	63,0	54,7	8,3
Militares	34,2	10,6	23,6
Centrais Sindicais	25,4	8,6	16,8
Governadores	65,5	16,5	49
ONGS	23,8	28,3	-4,5

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) A diferença é a subtração do índice da massa pela da elite (massa – elite). Esta informação é um indicador da variação entre os percentuais nas duas amostras.

(2) São apresentadas apenas as respostas “muita influência”.

O setor empresarial, por outro lado, apresenta uma visão sobre o papel do setor bastante distinta da percepção encontrada na população em geral e parte dos membros da elite. Os representantes do setor empresarial tendem a ressaltar a baixa capacidade de influência do setor nas decisões da política externa brasileira, e que só recentemente os empresários passaram a organizar seus interesses e ampliar o diálogo com o setor Governamental nessa área (Costa, 2000; Rios, 1999; Veiga, 2002).

Essa posição é reforçada na análise dos dados do *survey* ao cruzar a avaliação da capacidade de influência do setor empresarial pelos setores das elites. Os dados da tabela 2.1 mostram que os empresários são os mais pessimistas na avaliação da capacidade de influência do próprio setor na

política externa: entre os empresários 27,7% dentre eles avaliam como baixa a influência empresarial, enquanto entre os entrevistados ligados ao setor político e à sociedade civil em geral, apenas 15,9% e 11,1%, respectivamente, consideram o mesmo. Os setores não empresariais tendem, portanto, a atribuir maior grau de influência dos empresários na política externa brasileira: para 58,7% e 57,8 dos entrevistados do setor político e da sociedade civil em geral, respectivamente, os empresários apresentam grande capacidade de influenciar as decisões da política externa brasileira, enquanto entre os empresários o percentual cai para 38%.

TABELA 2.1
AValiação DO GRAU DE INFLUÊNCIA DOS EMPRESÁRIOS DE ACORDO COM OS SETORES DAS ELITES (%)

Influência dos empresários	Setor das elites			Total
	Setor Político	Sociedade Civil (1)	Empresários	
Pouca	15,9%	11,1%	27,7% 2,0	28 18,1%
Mediana	25,4%	31,1%	38,3%	48 31,0%
Muita	58,7%	57,8%	34,0% -2,8	79 51,0%
Total (100%)	(63)	(45)	(47)	(155)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) menos empresários.

(2) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima -2,0 e +2,0

Pearson Chi-Square Value 9,010 (a) Df 4 Sig ,061

a 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,13.

Albuquerque (2001c) mostra que, na avaliação dos setores beneficiados pela política externa, os empresários são os que menos vêem seu próprio setor nessa categoria. Porém, nos demais grupos da elite é maior a percepção de que os empresários são os principais beneficiários da política externa: os setores da sociedade civil não-empresariais são os que mais atribuem aos empresários a condição de grandes beneficiários da política externa (53,5%), seguidos do setor político (48,4%). Entre os empresários o percentual daqueles que consideram que o próprio setor é muito favorecido cai para de 40,5% (Ver Albuquerque, 2001c).

Deve-se ressaltar que as elites e a massa atribuem aos diplomatas e aos empresários um papel central na política externa brasileira. Entretanto, está presente na sociedade brasileira a imagem de que o Itamaraty é um órgão preocupado com a defesa dos interesses nacionais. Na opinião de Selcher (1984), o Itamaraty ocupa uma posição quase mítica de qualidade e respeito. Essa visão pode ser observada pelos editoriais de um dos principais jornais brasileiros durante os anos 80, **O Estado de São Paulo**, que reforça a imagem positiva e de competência da atuação do Itamaraty na busca dos interesses nacionais no exterior. Os editoriais mostravam uma posição simpática aos diplomatas brasileiros, reforçando a visão de um alto consenso em torno da política externa brasileira (Selcher, 1984). Mesmo quando enfrentam dificuldades na implementação das diretrizes da política externa, relacionadas tanto às vulnerabilidades externas, quanto às internas, as críticas não atingem diretamente os diplomatas ou a casa de Rio Branco.

Na próxima seção analisaremos o quanto a imagem do Itamaraty está associada a uma visão de qualidade e de defesa dos interesses nacionais, ou se essa imagem tem sofrido, nos últimos anos, mudanças significativas considerando as críticas de alguns setores sobre as vulnerabilidades externas que têm atingido o Brasil.

FATORES QUE INFLUENCIAM AS VISÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS E DOS DIPLOMATAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Para averiguar a quais fatores está relacionada a imagem da diplomacia nos processos da política externa utilizou-se a análise multivariada com a aplicação da técnica “*AnswerTree*”¹¹¹. A partir de uma lista exaustiva de perguntas contidas no *survey* as variáveis selecionadas para compor o modelo explicativo sobre a participação dos empresários na política externa na opinião da sociedade em geral foram as seguintes:

Árvore 2.1 – Participação dos empresários
Variável Dependente – Participação dos empresários na Política Externa Brasileira
Variáveis Independentes:
Perg. 15b - Influência interesses da América Latina,

¹¹¹ Foi empregado o programa *AnswerTree* que utiliza a técnica estatística chamada de CHAID (*Chi-square Automatic Interaction Detector*). Essa técnica detecta as relações entre as variáveis dependentes e a independente indicando, dessa forma, as possíveis associações.

Perg. 10c - Potência Regional,
Perg. 7 - Interesse por política externa,
Perg. 21b - Fazer investimentos em outros Países,
Perg. 24g - Brasil visa garantir a prosperidade interna,
Perg. 10a - País emergente,
Perg. 11 - Influência do Brasil na solução de conflitos,
Perg. 21e - Competir mão de obra abundante e barata,
Perg. 13a - OMC,
Perg. 15c - Influência interesses do Brasil,
Perg. 23c - Brasil é polo econômico do Mercosul,
Perg. 24d - Cooperar para convivência pacífica entre os povos

Na árvore 2.1¹¹² “Participação dos empresários na Política Externa”, como variável dependente, observa-se que a pergunta que avalia a influência do Brasil na defesa dos interesses dos Países da América Latina nos organismos internacionais é a variável que mais interfere nas visões da população em geral. Dos 18% que consideram que o Brasil tem pouca influência na defesa dos interesses da política externa, 51% acreditam que os empresários participam muito na política externa brasileira. Por outro lado, aqueles que consideram que o Brasil influencia muito, 70% atribuem aos empresários grande participação na política externa (Árvore 2.1).

Para aqueles que o Brasil tem forte influência na busca dos interesses da América Latina avaliam que o País é uma Potência Regional, com capacidade de investir nos Países da região (representam 38% dos entrevistados). Entretanto, para aqueles que atribuem pequena (18,2% dos entrevistados) e mediana (24,7% dos entrevistados) capacidade de influência do Brasil na defesa dos interesses da América Latina as variáveis mais explicativas estão ligadas ao universo econômico brasileiro e à capacidade do País de atuar visando à prosperidade doméstica. Nos dois casos, aumenta o descrédito quanto à capacidade dos empresários de influir na política externa brasileira: aqueles para os quais o Brasil tem capacidade mediana de influir em prol dos interesses da América Latina e discordam que o País visa a garantir a

¹¹² As árvores são importantes instrumentos preditivos, pois mostram o grau de associação entre as variáveis. No entanto, sua visualização é bastante limitada o que obriga a uma descrição mais pormenorizada dos resultados. A árvore é formada por “nós”, sendo que o primeiro apresenta a distribuição das frequências da variável dependente, ou seja, aquela que será explicada. O segundo nó representa a variável com maior grau de associação com a variável dependente e os nós seguintes seguem a mesma lógica, isto é, a variável de maior associação com a anterior. No interior de cada nó está contida a frequência da variável dependente. O cálculo é baseado no resultado do Chi-quadrado. Esta técnica é sugerida quando as variáveis em questão são nominais e qualitativas.

prosperidade interna apenas 26% consideram os empresários muito influentes na política externa brasileira.

Na visão da população em geral o aumento da influência dos empresários está relacionada à capacidade brasileira de atuar em prol dos seus interesses e dos Países da América Latina: quanto maior a capacidade de atuação brasileira, maior é o grau de influência dos empresários. Entre aqueles que consideram a participação brasileira menor nessas áreas aumenta a proporção daqueles que atribuem aos empresários mediana ou pouca influência nos assuntos das relações exteriores brasileira, afetando, nesse caso a confiança quanto à capacidade brasileira de atuar em prol da prosperidade interna.

Para testar se a visão das elites sobre a participação dos empresários encontra o mesmo padrão observado na massa foi utilizada a técnica estatística *Answer Tree*, com a inclusão das mesmas variáveis no modelo realizado no *survey* da população em geral. No entanto, os resultados mostraram, no caso das elites, que a associação ocorre com a avaliação sobre a influência do País na defesa dos interesses dos Países pobres no sistema internacional¹¹³. Entre aqueles que acreditam que o Brasil possui alto grau de influência nos organismos internacionais na defesa dos interesses dos Países pobres (34%) é majoritária a visão de que os empresários exercem grande influência na política externa. Para esses 34% dentre os membros da elite a defesa dos interesses dos Países pobres reflete a busca brasileira por maior poder internacional (23%), reforçando a participação dos empresários na política externa brasileira: enquanto entre os acreditam que o Brasil defende os interesses dos Países pobres 68% acham que os empresários influenciam muito, sobe para 72,5% a proporção dos que consideram que essa atitude reflete a busca de poder do Brasil no cenário internacional (Árvore 2.2).

Os resultados da árvore 2.2 mostram também que a visão de que os empresários participam na política externa diminui entre aqueles que consideram que o Brasil influencia pouco os processos internacionais em favor dos Países pobres: entre os 62,5% que consideram que o Brasil influencia

¹¹³ O risco estimado é de 0,440. O grau de predição é de 51%.

pouco os processos internacionais, apenas 41% acham que os empresários participam muito na formulação da política externa.

As árvores 2.1 e 2.2 indicam que a avaliação da participação dos empresários na política externa está relacionada ao tema sobre a da brasileira nas organizações internacionais. A maior ou menor participação do País nesses órgãos afeta a percepção sobre a atuação dos empresários na política externa brasileira. Então, os empresários serão influentes na medida em que o País apresente uma participação ativa nos órgãos internacionais em prol dos interesses do Brasil e dos demais Países. Ademais, refletindo a agenda de internacionalização do País nos anos 90, o grande volume de notícias indicando que a defesa dos interesses brasileiros nos organismos internacionais tem efeitos diretos na política econômica também contribui para que a participação dos empresários seja afetada pela maior ou menor atuação da diplomacia brasileira no quadro dessa agenda. No entanto, para as elites a atuação brasileira no sistema internacional não tem como objetivo garantir a prosperidade doméstica, mas sim o poder do País nesses fóruns.

No entanto, quando as elites avaliam a participação dos diplomatas na política externa sobressai na análise a visão sobre os resultados da abertura econômica realizada na década de 90¹¹⁴: a avaliação negativa ou positiva dos efeitos da abertura tende a afetar a visão sobre o grau de influência da diplomacia na condução e formulação da política externa.

Aqueles que consideram que os diplomatas têm grande participação na política externa brasileira tendem a avaliar positivamente os resultados da abertura econômica implementada no País, a partir dos anos 90: dos entrevistados que acreditam que os efeitos da abertura comercial foram benéficos ao País 80,9% consideram alta a influência dos diplomatas na política externa. Já aqueles que consideram que a abertura foi ruim para o País, pois aumentou a dependência apenas 59% consideram que os diplomatas são influentes na política externa brasileira.

¹¹⁴ A aplicação da técnica de Answer Tree, no caso da avaliação das elites sobre a participação dos diplomatas na política externa brasileira, revelou associação apenas com a variável que mede os impactos da abertura econômica para o Brasil. O grau de preditibilidade é de 76%, com risco estimado de 0,239 e erro padrão de 0.034. Optou-se em apresentar os resultados cruzando as duas variáveis (Visão sobre a Participação dos diplomatas na Política Externa pela

A avaliação da abertura também divide os entrevistados que consideram os diplomatas influentes: para aqueles que avaliam que a abertura foi ruim para o País, 25,6% consideram que os diplomatas têm baixa participação nas relações exteriores do País, enquanto, entre aqueles que consideram que a abertura melhorou os preços esse percentual cai para 3,2%.

Os resultados da tabela 2.2 sugerem a hipótese de que a liberalização comercial causou forte impacto nas atitudes das elites brasileiras, aumentando a dificuldade de construção de consenso. Para aqueles que vêem os efeitos negativamente ou com indiferença é maior a percepção de que a diplomacia tem pouca influência nas relações exteriores brasileiras. No entanto, para a grande maioria o prestígio da corporação não é afetado pelos resultados.

TABELA 2.2
VISÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS DIPLOMATAS NA PEB DE ACORDO COM A VISÃO SOBRE OS EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL ENTRE AS ELITES, 2000 (%)

Participação dos diplomatas	Os efeitos da abertura economia			Total
	Boa, melhorou os preços	Ruim, aumentou a dependência	Nem boa, nem ruim	
Baixa	3,2% -4,1	25,6% 3,3	25,0%	11,4%
Mediana	16,0%	15,4%	6,3%	14,8%
Alta	80,9% 2,6	59,0% -2,5	68,8%	73,8%
Total (100%)	(94)	(39)	(16)	(149)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam as porcentagens e o resíduo ajustado acima de -2,0 e +2,0.

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	9,553(a)	4	,049

a. 2 cells (22,2%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,95.

Na análise da visão da população em geral sobre a participação dos diplomatas na inserção internacional do Brasil prevalece o mesmo padrão encontrado na análise da participação dos empresários, ou seja, a maior ou menor atuação do Brasil nos organismos internacionais afeta a percepção da influência dos diplomatas na política externa. As variáveis selecionadas na composição do modelo foram:

Avaliação dos Impactos da abertura comercial para o Brasil) e, com isso, facilitando a visualização dos resultados.

Árvore 2.3 – Participação dos diplomatas

Variável Dependente – Participação dos diplomatas na PEB

Variáveis Independentes:

Perg. 15a - Influência interesses do Mercosul,
Perg. 21a - Atrair investimentos internacionais,
Perg. 21c - Desenvolver e inovar do ponto de vista tecnológica,
Perg. 11 - Influência do Brasil na solução de conflitos,
Perg. 21f - Garantir condições de estabilidade,
Perg. 12a - Guerra do Golfo,
Perg. 7 - Interesse por política externa, Perg. 13a - OMC,
Perg. 21e - Competir mão de obra abundante e barata,
Perg. 23c - Brasil é pólo econômico do Mercosul,
Perg. 21b - Fazer investimentos em outros Países

No âmbito da população em geral a posição referente à influência do Itamaraty indica claramente três padrões de atitudes associadas à atuação do Brasil na defesa dos interesses do Mercosul (Ver Árvore 2.3)..

O primeiro grupo é composto por aqueles que consideram limitada a atuação brasileira em prol dos interesses dos Países do Mercosul. Os resultados da árvore 2.2¹¹⁵ indicam que, para os 17% dos entrevistados que concebem baixa a capacidade de influência do Brasil em defesa dos interesses do Mercosul aumenta a opinião de que os diplomatas têm pouca capacidade de influir na política externa: 41%, enquanto na amostra geral apenas 23% atribuem essa condição aos diplomatas. Esse grupo desconfia também da capacidade brasileira de influir na Organização Mundial de Comércio e na atração de investimentos estrangeiros para o País. Para esse grupo os diplomatas demonstram pouca capacidade de influir nas decisões e na posição do Brasil no cenário internacional.

O segundo grupo (16% dos entrevistados) que atribui ao Brasil capacidade média de influência em prol do Mercosul apresenta uma maior divisão quanto a capacidade dos diplomatas de influírem na política externa: para 31,9% consideram que os diplomatas pouco influentes e 45% que são muito influentes. Nesse caso, a avaliação não se restringe apenas aos aspectos econômicos, mas também de participação do Brasil em conflitos internacionais.

¹¹⁵ Como dito anteriormente o grau de preditibilidade dos resultados da árvore é de 59,5% e o risco estimado é de 0,405, com erro padrão de 0,012.

O terceiro grupo, que considera o Brasil bastante influente nas decisões sobre o Mercosul no cenário internacional (52% dos entrevistados), tende a avaliar que os diplomatas exercem grande influência nas questões internacionais do País. Nesse grupo, a influência do Brasil se concentra na capacidade de atrair investimentos (40,4% da população entrevistada). Para 61,3% desse grupo os diplomatas possuem grande capacidade de influir nas decisões da política externa brasileira. É o grupo que apresenta maior confiança sobre os resultados da ação externa brasileira e também sobre o grau de participação dos diplomatas nesses processos.

QUADRO 2.3
FATORES QUE AFETAM A VISÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS DIPLOMATAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Grupo 1	17% atribuem baixa capacidade do Brasil de influir nas decisões pro Mercosul, 41% dentre eles atribuem baixa participação dos diplomatas na PEB.
Grupo 2	16% atribuem média capacidade do Brasil de influir nas decisões pró-Mercosul, 31% deles atribuem baixa participação dos diplomatas na PEB e 45,9% consideram alta.
Grupo 3	52% atribuem alta capacidade do Brasil de influir nas decisões pró-Mercosul, 40% deles acreditam que o Brasil tem alta capacidade para atrair investimentos estrangeiros, e 61,3% atribuem alta participação dos diplomatas na PEB.

Para a massa da população a posição dos diplomatas na política externa está associada à capacidade de influência do País no sistema internacional. Novamente, como ocorreu na avaliação dos empresários, quanto maior o grau de participação e atuação do Brasil no cenário internacional, maior a influência dos diplomatas nas relações exteriores de acordo com a opinião da massa da população. Os fatores econômicos se sobressaem provavelmente em razão da proximidade com o cotidiano dos indivíduos e também pela expressiva cobertura da mídia.

As elites, porém, mostram uma posição mais polarizada sobre a atuação da diplomacia e os resultados da sua ação, pelo menos, no que se refere à questão da abertura econômica e comercial. Esse aspecto sugere que esse tema provocou uma forte divisão na política externa brasileira, tendo reflexos

na visão de prestígio do Itamaraty¹¹⁶. Os resultados não indicam, por outro lado, que essa situação provocou uma ruptura na visão positiva da diplomacia brasileira.

Um exemplo dessa situação pode ser observado no artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, em 28 de Julho de 2000, por Nelson Brasil de Oliveira, presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina. O autor resume as preocupações do setor privado na condução da política comercial nos anos 90, ao constatar que o Itamaraty “não tem sido bem-sucedido em suas reiteradas intenções de desenvolver ações” (Oliveira, 2000: A3). Por outro lado, o autor exime o Itamaraty de toda responsabilidade ao expor que a questão comercial é por demais complexa, sendo que o foco em um único órgão dificulta não apenas a coordenação geral, como também o maior contato com os setores diretamente afetados pela questão.

Assim sendo, a hipótese inicial desse capítulo que o Itamaraty conseguiu preservar sua imagem de competência e de sucesso na inserção internacional do Brasil permanece para uma parcela importante das elites e da população em geral. No entanto, a avaliação dos resultados e da capacidade brasileira de atuar ativamente no contexto internacional tem forte impacto nas avaliações sobre a influência dos diplomatas.

Por outro lado, a agenda econômica e comercial faz com que os empresários sejam vistos como muito influentes e participativos. Apesar dos empresários desconsiderarem essa visão atribuindo um peso muito menor ao seu próprio setor. De qualquer modo, esses dois atores podem ser considerados os principais atores na formulação e implementação da política externa brasileira.

¹¹⁶ Artigos publicados por representantes de setores empresariais indicam uma preocupação com os resultados objetivos pelo Governo na área de comércio exterior. Exemplos dessa posição são Costa (1997); Furlan (1996) e Costa (1995).

Árvore 2.2 – Participação dos empresários na formulação e implementação da Política Externa Brasileira de acordo com a opinião da população em geral.

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Nível de Significância: 0,05. Teste de Qui-Quadrado.

ÁRVORE 2.3 – PARTICIPAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM AS ELITES BRASILEIRAS

CONCLUSÃO

A literatura sobre política externa e opinião pública indica que os fatores institucionais e a existência de canais de abertura e diálogo permanentes tendem a influenciar nas atitudes e opiniões da sociedade sobre as questões externas. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo era compreender o processo de abertura de canais de diálogo e consulta. Além disso, buscou-se analisar quais os atores que, na opinião da sociedade brasileira (massa e elite), influenciam e participam mais ativamente dos processos externos. O argumento central é que a política externa brasileira, em razão das mudanças no contexto internacional e doméstico, buscou ampliar os espaços de diálogo e consulta junto a setores específicos da sociedade brasileira. Os discursos dos principais chanceleres dos últimos 15 anos admitem que um dos efeitos da democracia foi a crescente abertura do Itamaraty às demandas sociais e à participação dos diferentes atores.

A reafirmação de maior abertura aparece nos discursos de posse de Fernando Henrique, em 1992, na condição de chanceler. O mesmo ocorre nos discursos de Lampreia (1999a) e Lafer (2000a; 2000b). Nesse sentido, o chanceler anuncia uma grande mudança na política externa quando afirma que manteria o “Itamaraty aberto à sociedade” (Cardoso, 1994a: 27). Lafer (2000^a; 2001) afirma que a diplomacia pública na democracia mantém-se aberta às diferentes expressões da sociedade.

Apesar do avanço, consensual na literatura, as críticas prevaleceram por toda a década sobre a falta de mecanismos institucionais e permanentes de diálogo. No período percebe-se a existência de padrões de abertura que variam de maior ou menor grau de institucionalização de acordo com o tema e interesse da diplomacia brasileira. A análise de depoimentos e também de artigos de representantes de setores da sociedade civil mostram que a percepção geral é de que os canais de diálogo continuam insuficientes e os existentes muitas vezes apenas informam as ações diplomáticas. A falta de mecanismos institucionais permanentes e o controle do Itamaraty se sobressaem nas argumentações de diversos atores sociais.

A participação da sociedade foi incentivada pela diplomacia em reuniões de consulta prévias às negociações internacionais. As negociações comerciais tiveram, por outro lado, maiores interações com grupos diferentes da sociedade. Esse processo, que começou com o Mercosul, foi ampliado nas negociações da AICA e do Mercosul-União Européia. As duas negociações coincidem com uma maior organização e mobilização dos interesses dos setores empresariais e também de setores ligados às organizações não-governamentais. Além disso, as duas organizações envolvem uma temática complexa e ampla, com grandes perspectivas de influência nas políticas domésticas.

O contexto de ampliação da mobilização da sociedade e também da abertura de canais de diálogo com o Governo convive com a centralização e controle do MRE sob a agenda e os debates da política externa. Por isso, foi analisada a hipótese de que essa situação se explica pelo fato do Itamaraty desfrutar de grande prestígio por sua competência e qualidade no que se refere à atuação externa do País. Com isso, a corporação permaneceria como a referência central para os setores organizados, as elites, e a sociedade em geral, na formulação e implementação da política externa.

Para verificar essas hipóteses foram analisados os dados do survey “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Os resultados indicam que as elites consideram os diplomatas como os principais influenciadores e beneficiários da política externa, seguidos dos empresários. A população em geral faz uma inversão: os empresários são vistos como mais influentes do que os diplomatas. Essa posição se dá em razão, primeiro, da própria condição dos empresários na sociedade brasileira onde são vistos como muito influentes e, por outro lado, em razão da agenda da política externa brasileira divulgada pela imprensa focalizar com maior intensidade os temas das negociações comerciais e econômicas.

A análise dos fatores que influenciam a visão sobre a participação dos empresários na política externa indica uma forte associação com os temas da inserção internacional no plano econômico, mas também a avaliação sobre a capacidade do País de influir em defesa dos interesses da América Latina.

Quanto à avaliação da participação dos diplomatas na política externa os temas econômicos também são importantes, mas temas da agenda política influenciam a percepção sobre a influência ou não dos diplomatas. A influência dos diplomatas varia, na visão das elites, quando se analisam os efeitos da abertura comercial. A visão da população em geral variará de acordo com a percepção sobre a capacidade de influência do País nos interesses gerais do Mercosul. Entretanto, em ambos os casos a avaliação dos diplomatas permaneceu alta para um conjunto da população. Mesmo e entre aqueles que consideram que avaliaram mais negativamente os resultados da política externa a tendência foi preservar a posição de influência da diplomacia.

Nesse sentido, os chanceleres Lampreia (1999a) e Lafer (2002a, 2002b) consideram normal existirem questionamentos sobre a atuação dos diplomatas brasileiros e divergências entre grupos da sociedade. O processo de abertura teria um efeito na visão tradicional sobre a capacidade do Itamaraty de conduzir a política externa brasileira. No entanto, os resultados apresentados no capítulo mostram que ainda prevalece uma visão bastante positiva sobre o papel da diplomacia.

No próximo capítulo iremos verificar se os debates e discussões que orientaram a política externa nos anos 90 afetaram as atitudes das elites e da massa brasileira sobre a configuração do sistema internacional e as visões sobre a posição do Brasil. Nesse sentido, analisaremos como a sociedade brasileira reagiu ao debate existente no interior dos meios diplomáticos brasileiros.

CAPÍTULO 3

A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL E A POSIÇÃO BRASILEIRA NAS PERSPECTIVAS DAS ELITES E DA MASSA

Neste capítulo analisaremos como as elites e a massa percebem a organização do sistema internacional no Pós-Guerra Fria e a participação brasileira nesse cenário. O objetivo é compreender como a sociedade brasileira vê o mundo e a posição brasileira nesse cenário.

Segundo Fonseca (1998), para se compreender a identidade de um País que não tem posição hegemônica é preciso analisar os constrangimentos ideológicos presentes no sistema internacional, pois esses moldarão as crenças e atitudes quanto à ação exterior do País.

Por outro lado, Barbosa (1996) afirma que existem algumas crenças e atitudes na atuação diplomática brasileira que revelam como o País se percebe no plano externo. Essa percepção pode ser sintetizada nos seguintes pontos:

- a) O País julga dispor de credenciais para um papel de crescente relevância no cenário internacional – tradição de tolerância e integração cultural e religiosa.
- b) Tem forte participação em organizações multilaterais
- c) A amplitude da agenda internacional do Brasil o compele a ser *global player* e *regional player*
- d) O País tem uma vocação pacífica e um componente multidimensional
- e) Possui uma habilidade mediadora, desenvolvimento da capacidade de compreender pontos de vista diferentes tanto dos Países desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

Essas atitudes estariam em consonância com os princípios tradicionais que norteiam a ação do País no cenário internacional. A diplomacia brasileira afirma basear-se em princípios gerais, permanentes e abstratos que repercutem em

credibilidade para o País no cenário internacional. São cinco, nesse sentido, os princípios norteadores da ação diplomática: solução pacífica dos conflitos; auto-determinação entre as nações; não intervenção nos assuntos domésticos de outros Países; adoção de normas e princípios da lei internacional e multilateralismo¹¹⁷ (Albuquerque, 2004; Seixas Corrêa, 1999). Para Seixas Corrêa (1999) esses princípios que caracterizam a ação diplomática estão presentes na estrutura de valores da sociedade brasileira.

A identificação desses princípios norteadores com as atitudes e as crenças foi apresentada por Souza (2002) ao analisar os valores da comunidade¹¹⁸ brasileira de política exterior. Os dados analisados pelo autor indicam a existência de um sentimento de identidade nacional, construído pelas suas dimensões continentais, sua atuação pacífica e conciliadora no sistema internacional. Além disso, a comunidade de política externa brasileira acredita que o País deve empenhar-se em promover o seu desenvolvimento e consolidar seu papel de liderança regional. A busca da solução pacífica dos conflitos indica um dos valores máximos da atuação brasileira no sistema internacional, sendo valorizada entre os membros da comunidade de política externa brasileira.

Neste capítulo analisaremos se esses princípios expostos por Barbosa (1996; 1994), Seixas Correa (1999) e Souza (2002) compõem as crenças, atitudes e as opiniões das elites e da massa sobre a atuação brasileira no cenário internacional¹¹⁹.

A hipótese deste capítulo é que as elites e a massa apresentam padrões de atitudes convergentes sobre o sistema internacional e a posição brasileira. Tanto as elites, quanto a massa acreditam que a configuração do sistema

¹¹⁷ Albuquerque (2004) argumenta que esses princípios estão inseridos na Carta das Nações Unidas e também norteiam a ação de diferentes países no cenário internacional.

¹¹⁸ A comunidade brasileira de política exterior, na opinião do autor, é composta de membros do Governo, Políticos, Empresários, Sindicalistas, Jornalistas e Acadêmicos que estão diretamente ligados aos temas da agenda internacional do Brasil. O autor entende essa coletividade com uma comunidade epistêmica, rede de profissionais com reconhecida especialização e competência em uma área de conhecimento que possuem um conjunto de crenças e princípios em comum.

¹¹⁹ O item sobre a atuação regional será tratado no capítulo 5, no qual analisaremos a visão sobre o papel regional do Brasil, sua participação nos processos de integração regional e hemisférico. Considerando a importância da regionalização nas estratégias da política externa brasileira.

internacional traz importantes constrangimentos para a atuação brasileira e sua capacidade de liderança no sistema global.

O SISTEMA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA E A POSIÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NAS PERCEPÇÕES DAS ÉLITES E DA MASSA

O fim da Guerra Fria gerou uma série de debates na sociedade internacional e nacional sobre qual seria a nova configuração do sistema mundial e, além disso, questionava-se quais as oportunidades e desafios colocados para um País do porte do Brasil (Albuquerque, 2005). Nesse debate, uma das características do cenário internacional no Pós-Guerra Fria seria sua complexidade, que impõe novos desafios da inserção internacional do País e eleva o grau de incerteza na inserção internacional dos Países. Os diplomatas¹²⁰ Sardenberg (1993-CI) e Abdenur (1993-CI) ressaltam que o fenômeno da globalização traz, de um lado, novas oportunidades aos Países mas, por outro lado, é um processo marcado por instabilidade, aumentando a vulnerabilidade e incerteza dos Países no sistema internacional.

Dentro desse contexto os Países possuem pouca liberdade de escolha (Fonseca e Galvão, 1993-CI) e ajustar-se à ordem internacional é uma necessidade, principalmente, para aqueles Países com poucos recursos de poder. Nesse sentido, os Países devem equacionar os problemas internos para, assim, conseguirem ampliar suas possibilidades no sistema internacional¹²¹.

Entre as concepções discutidas sobre o cenário no Pós-Guerra Fria o fenômeno da Globalização foi o que mais se popularizou, gerando nos meios acadêmicos e diplomáticos debates quanto a sua definição e configuração¹²². No

¹²⁰ Para apresentação das visões e debates no interior da diplomacia serão utilizados os artigos publicados no Boletim Carta Internacional (CI). Este boletim publicado pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, de 1993 e 2002, continha em cada número mensal um artigo de um diplomata, sendo uma importante fonte para o mapeamento do debate sobre a política externa brasileira na década de 90. Os artigos do boletim serão identificados pela sigla CI. Também serão utilizados artigos publicados na Revista Política Externa, da Editora Paz e Terra.

¹²¹ Na concepção de Cardoso (1993c), o sistema internacional apresenta muitos desafios e constrangimentos para países como o Brasil, mas também oportunidades, e para aproveitá-las os países devem implementar uma extensa agenda de reformas domésticas.

¹²² Galvão (1998a e 1998b) apresenta os debates e as distinções de correntes na literatura sobre o que é a globalização e seus efeitos para o sistema internacional. O autor divide em três

entanto, Galvão (1998a) argumenta que essa popularização¹²³ foi acompanhada de uma confusão sobre o termo. Na sua concepção, a alta divulgação acabou por ampliar o conceito de tal forma que tudo poderia ser identificado como Globalização. Essa confusão com relação ao termo globalização dificultaria a identificação da percepção da sociedade sobre os principais eixos da ordem internacional que se configura com o fim da bipolarização.

A esse respeito nos *surveys* “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000) foram incluídas três perguntas sobre a configuração do sistema internacional no contexto da Globalização, que buscava medir três dimensões que espelhavam as idéias debatidas na mídia, academia e setores políticos: a primeira referia-se à necessidade ou não de adaptação dos Países aos processos globais; em segundo lugar, perguntava-se se a competitividade entre os Países aumentaria ou não nesses processos e, por último, a questão do saber se a globalização somente beneficiava os Países ricos, excluindo todos os demais.

As perguntas formuladas nos *surveys* buscavam captar algumas das idéias presentes nos debates dentro e fora do Governo, durante a década 90, sobre a ordem internacional. A questão da competitividade do País na ordem internacional, por exemplo, tornou-se muito presente no discurso diplomático partir de 1995, com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso¹²⁴. O Chanceler Lampreia (1995a), durante a gestão FHC, argumentava que a nova projeção internacional do Brasil refletia uma combinação da estabilidade da moeda e retomada do crescimento doméstico e, nesse sentido, o poder de negociação do País no cenário internacional era proporcional à competitividade

correntes: os arautos, os críticos e os céticos. Albuquerque (2005) também apresenta três concepções sobre a globalização: benigna, maligna e pragmática.

¹²³ Para ilustrar a popularização do termo globalização Galvão (1998a) fez uma rápida pesquisa no *website* da livreria virtual Amazon. O autor mostrou que, em 1998, existiam 257 títulos que utilizavam o termo globalização. No caso do Brasil, uma pesquisa na livreria virtual Submarino ([www.submarino](http://www.submarino.com.br)), em junho de 2005, indicou um total de 177 livros que tratam da globalização e seus efeitos.

¹²⁴ A questão da competitividade das empresas brasileiras foi introduzida durante o Governo Collor, quando do processo de abertura econômica, no entanto, ganha uma dimensão maior com a estabilização da moeda e as privatizações de empresas estatais (Ver Moreira, 1996).

da sua economia, além de seu amplo potencial de mercado (Thorstensen, 1995-CI).

A questão da competitividade e dos benefícios provenientes da maior integração do País à realidade internacional não se restringem apenas às discussões no âmbito governamental. Diniz e Boschi (2003) mostram o esforço das empresas brasileiras que passaram a se tornar competitivas e atuar no mercado global, provocando fortes alterações na organização das atividades produtivas brasileiras¹²⁵.

No entanto, Souza (2002) argumenta que não é consensual a visão sobre os benefícios da competitividade para a inserção internacional do Brasil no interior da comunidade da política externa. Se, de um lado, existem aqueles que acreditam que a competitividade levaria a um novo patamar de desenvolvimento do País, por outro lado, existem aqueles que acreditam que a internacionalização crescente tem impactos negativos sobre o parque industrial brasileiro, que levaria a um processo contínuo e irreversível de desindustrialização¹²⁶.

Essa posição ajusta-se à terceira dimensão analisada no *survey* que diz respeito à visão sobre a distribuição dos benefícios e da prosperidade proporcionada pela crescente internacionalização dos Países. A pergunta indaga se os benefícios da globalização seriam generalizados para todos os Países ou restritos às principais potências.

O quadro 3.1 mostra que, para a sociedade, no atual sistema internacional, os Países pobres precisam se adaptar aos processos dominados pelas grandes potências. Entretanto, não é consensual que a globalização apenas imponha mudanças aos Países pobres, que não serão beneficiados.

As respostas dadas pelas elites e a massa se aproximam da percepção da comunidade de política exterior, presente no estudo de Souza (2002), de que

¹²⁵ As empresas brasileiras introduziram novas formas de gestão da produção e uma crescente informatização dos processos. Essas mudanças também tiveram impacto nos recursos humanos, crescendo o grau de exigência e também a necessidade de maior especialização. Nos anos 90, surge um grande mercado de formação e especialização de profissionais nas universidades brasileiras, como MBAs e cursos de especialização.

existem grandes divisões entre os Países em termos de desenvolvimento econômico e social, sendo que os resultados da internacionalização têm provocado um maior distanciamento entre os Países ricos e os mais pobres¹²⁷.

No quadro 3.1 vemos que as elites e a massa apresentam pequenas diferenças quanto à percepção de que os Países ricos são os únicos beneficiados com a globalização: enquanto 69,6% dos entrevistados na população em geral consideram que os Países ricos são os únicos beneficiados com a globalização, entre os membros da elite a visão atinge 73%. A diferença de respostas nas duas amostras é de 3,4 percentuais.

Outra questão correlata é sobre se os Países só tem como opção o ajuste à globalização ou se ela traz benefícios. Nesse tópico as diferenças entre as elites (86,9%) e a massa (82,9%) são pequenas, apenas de 4,9 pontos percentuais.

Nas duas perguntas as elites e a massa apresentam grande convergência de opiniões sobre os efeitos da globalização para os Países, ou seja, todos deverão se ajustar à globalização, mas apenas alguns terão acesso aos benefícios desse ajuste.

As diferenças entre elites e sociedade se ampliam no que se refere à avaliação sobre ao aumento da competitividade e da prosperidade mundial. Quanto ao aumento da competitividade a elite apresenta uma visão mais crítica e a massa apresenta maior otimismo: 53,6% dos membros da elite consideram que a competitividade aumentará com a globalização, enquanto entre os entrevistados da população em geral, esse percentual sobe para 80,8%.

¹²⁶ Esse argumento pode ser observado em algumas organizações sociais como a CUT ou MST. Ver Vicente Paulo da Silva (1994-CI)

¹²⁷ Este argumento também é perceptível em alguns setores da diplomacia brasileira (Amorim, 1994a; Abdenur, 1993). No entanto, esse reconhecimento não o impediria de ter uma participação ativa na construção de uma nova ordem internacional (Lafer, 1994).

QUADRO 3.1
A OPINIÃO DAS ELITES E DA MASSA SOBRE O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO E OS SEUS
EFEITOS NO SISTEMA INTERNACIONAL (%)

CONCORDÂNCIA COM AS SEGUINTE FRASES:	MASSA (1998)	ELITE (2000)	DIFERENÇA
A Globalização é uma mudança na economia mundial à qual todos os Países precisam adaptar-se	82,9	86,9	-4,9
A Globalização vai aumentar a competitividade dos Países e aumentar a prosperidade mundial	80,8	53,6	27,2
A Globalização só vai beneficiar os Países mais ricos.	69,6	73,4	-3,4

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) No quadro constam as respostas "concordam" para cada um das frases apresentadas aos entrevistados.

(2) A diferença é a subtração do índice da massa pela da elite (massa – elite). Esta informação é um indicador da variação entre os percentuais nas duas amostras.

Nas elites e na massa é alta a visão de que a globalização é um processo que traz desafios, pois os Países precisam adaptar-se, mas também traz prosperidade aos Países. Entretanto, uma parcela considerável das elites não está tão certa de que os resultados da globalização trarão benefícios e prosperidade mundial. Para a população em geral a visão benéfica da globalização se estende a todos os itens incluídos.

Cruzando as posições sobre os benefícios trazidos pela globalização (prosperidade) e a visão de que esses benefícios são restritos a alguns Países (exclusão dos benefícios) ¹²⁸ podemos construir três posições que contrapõem as atitudes das elites e da população em geral. O quadro 3.2 mostra que uma maioria significativa da massa (54,8%) tem uma atitude de participação

¹²⁸ O cruzamento das variáveis "a globalização aumentará a competitividade e a prosperidade no âmbito mundial" e "os benefícios apenas restringem-se aos países ricos" apresentou correlação de Pearson de -,041, com significância de 0,109 para massa e -,385, com significância de 0,000 para as elites. A análise de correlação indicou que as variáveis ("necessidade de adaptar-se aos processos globais" e "benefícios apenas restringem-se aos países ricos") são independentes tanto para elite, quanto para a massa. O valor da correlação de Pearson foi 0,11, com significância de 0,666 para a massa e -0,103, com significância de 0,204 para as elites.

conflituosa na globalização: aceita os fins (prosperidade), mas contesta os meios (exclusão). Entre as elites essa atitude representa 30,7%. Uma outra parcela (26% entre a massa e 25% entre as elites) apresenta uma atitude de afluência: aceita os fins e os meios, não se sentindo excluída da prosperidade. Finalmente, encontram-se aqueles que apresentam uma atitude de alienação (19,3% entre a massa e 46,4% entre as elites) que não aceitam os fins (não acreditam que a globalização traz prosperidade) e é indiferente quanto aos meios (exclui ou não).

QUADRO 3.2
ATITUDES DA MASSA E DAS ELITES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL (%)

ATITUDES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL	MASSA (1998)	ELITE (2000)
Alienação	19,3	46,4
Afluência	25,8	22,9
Participação Conflituosa	54,8	30,7
Total (100%)	(1524)	(153)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) 18,6% dos entrevistados da massa não souberam responder as questões. Entre os entrevistados das elites apenas 1,3% não responderam as questões.

(2) Variável construída a partir da combinação das perguntas: "a globalização aumentará a competitividade e a prosperidade mundial" e "a globalização somente trará benefícios para os Países ricos, excluindo os demais".

No caso das elites, a distribuição das respostas apresentadas no quadro 3.2 corrobora os estudos de Souza (2002) sobre a comunidade de política exterior, ou seja, existe uma parcela da elite que não acredita nos efeitos positivos da globalização, mas, por outro lado, aceita a crescente internacionalização dos Países como um fato indiscutível na atual configuração do sistema global. A sociedade em geral, por outro lado, tende a apresentar uma atitude mais positiva quanto ao cenário internacional, mesmo considerando que os Países mais pobres são excluídos dos processos globais.

Para entender melhor o perfil associado a cada uma dessas atitudes buscou-se verificar o grau de influência de informação sobre política externa e também posicionamento ideológico. Em primeiro lugar a hipótese de que as atitudes sobre o cenário internacional podem ser atribuídas às diferenças de

graus de informação e interesse por relações internacionais não se comprovam com a análise estatística. Com efeito, ser mais ou menos informado sobre os assuntos das relações internacionais tende a não influenciar as diferentes atitudes (Matriz de Correlação 3.1). No entanto, no caso da população em geral o grau de escolaridade $(-,0112)^{129}$ é um fator relevante para diferenciar as atitudes quanto ao contexto global.

A análise de correlação (Matriz de Correlação 3.1), porém, revelou que entre as elites a variável que mais influencia as atitudes com relação ao sistema internacional é a auto-identificação ideológica (0,29).

A influência da identidade ideológica nas atitudes das elites está relacionada ao próprio debate sobre os efeitos da globalização, que se dividiu nos grupos favoráveis e contrários às visões mais liberais da organização do Estado e da economia de mercado (Albuquerque e Balbachevsky; 1998; Diniz e Boschi, 2003).

A atitude de afluência reflete a tradição neoliberal que, na concepção de Albuquerque (2005), apresenta uma visão benigna da globalização no sistema internacional, no qual a competição se torna mais aberta, tendo resultados mais positivos com o aumento da tecnologia e da qualidade dos serviços e produtos para todos que participam do processo. No Brasil, essas posições têm sido associadas à direita do espectro ideológico.

Por outro lado, o discurso contra os efeitos da globalização, na concepção de Albuquerque (2005), pode ser identificado como uma visão maligna do cenário internacional. Nota-se esse tipo de argumento entre alguns setores da esquerda brasileira, principalmente aqueles que participam dos chamados movimentos anti-globalização em diferentes fóruns internacionais. Para Albuquerque (2005), a visão maligna da globalização enfatiza os efeitos negativos, entre eles o desmantelamento dos parques industriais nacionais, o aumento da dependência

¹²⁹ Na dissertação de mestrado demonstrei que a escolaridade é importante fator para distinguir as atitudes e opiniões da massa sobre relações internacionais e política externa, sendo que quanto menos escolarizado maior a probabilidade do sujeito apresentar uma atitude positiva e favorável sobre a globalização (Ver Holzhaecker, 2001).

financeira e a incapacidade dos Estados de implementarem políticas de desenvolvimento autônomas.

Esse grupo se contrapõe àqueles que consideram os efeitos positivos da globalização, por exemplo, a maior geração de riquezas, porém, enfatizam as desigualdades existentes entre os Países. Essa posição pode ser observada no argumento de alguns setores políticos e diplomáticos que consideram que não participar dos processos globais apenas aumentaria a exclusão dos Países (Lafer, 1994; 2001).

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 3.1
FATORES QUE INFLUENCIAM AS ATITUDES SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL NAS ELITES E NA MASSA

Correlação Pearson Significância	Atitudes sobre o Sistema Internacional Massa (1998)	Atitudes sobre o Sistema Internacional Elites (2000)
Grau de Interesse	,031 ,232	,072 ,376
Informação sobre RI	,050 ,051	,130 ,110
Escolaridade	-,112(**) ,000	,010 ,902
Id. Ideológica	-,004 ,887	,279(**) ,001

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(*) Utilizou-se a Correlação de Pearson e o teste de significância.

(**) Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Os discursos e argumentos contra ou a favor da globalização refletem as clivagens ideológicas, mas também é possível identificar setores das elites mais inclinados para um tipo de atitude do que para outro. No seu estudo, Souza (2003) procura mostrar que as elites não apresentam uma posição homogênea no que se refere ao contexto internacional e os efeitos da globalização, por isso, é possível supor que essas diferenças também interferem nas atitudes nos *surveys* realizados NUPRI-USP.

As diferenças no interior das elites quanto ao cenário internacional podem ser analisadas nos resultados da tabela 3.1. A maioria dos membros da sociedade civil não-empresarial (75,6%) manifesta uma atitude de alienação

quanto ao sistema internacional, ou seja, não acreditam que a prosperidade será uma dos resultados alcançados com a internacionalização crescente dos Países. Entre os setores políticos e empresariais, respectivamente, 36,5% e 31,1% apresentam uma atitude de alienação.

Uma parcela considerável dos empresários (33,3%) se enquadra na atitude de afluência, ou seja, acreditam que os benefícios da prosperidade serão distribuídos igualmente entre os Países. Enquanto, 22,2% e 13,3%, respectivamente, dos setores políticos e da sociedade civil apresentam uma atitude de afluência.

Entre os setores políticos 41,3% caracterizam-se pela atitude de participação conflituosa no sistema internacional, ou seja, consideram que os processos globais trarão prosperidade aos Países, mas sentem que esses processos excluem os Países. Nos setores da sociedade civil não-empresarial e empresarial essa atitude representa, respectivamente, 11,1% e 35,6% das respostas.

A análise dos resíduos ajustados mostra que os setores políticos encontram-se divididos entre as posições de alienação (-2,1) e de participação conflituosa (2,0). Já entre os empresários a distinção é entre aqueles que têm uma atitude de alienação (-2,4) e de afluência (2,0).

TABELA 3.1
ATITUDES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO COM OS SETORES DAS ELITES (%)

Atitudes sobre o Sistema Internacional	Setores das Elites (2000)			Total
	Setor Político	Sociedade Civil (1)	Empresários	
Alienação	36,5% -2,1	75,6% 4,7	31,1% -2,4	46,4%
Afluência	22,2%	13,3%	33,3% 2,0	22,9%
Participação Conflituosa	41,3% 2,4	11,1% -3,4	35,6% ,8	30,7%
Total (100%)	(63)	(45)	(45)	(153)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Exceto os empresários, foram incluídos nessa categoria: sindicalistas, jornalistas, acadêmicos e pessoas ligadas a organizações não-governamentais.

(2) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima -2,0 e +2,0

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	24,050(a)	4	,000

A atitude de alienação pode ser percebida nos argumentos apresentados por Marco Aurélio Garcia (1997-CI), do Partido dos Trabalhadores, que considera o sistema internacional dominado por um “fundamentalismo de mercado” que não se traduz em prosperidade e desenvolvimento para os Países, especialmente para os Países fora do centro do poder. Essa posição se assemelha às declarações dos movimentos sociais expressos, por exemplo, nos documentos do Fórum Social Mundial¹³⁰, que avaliam a ordem internacional global como injusta sendo necessária uma mobilização de todos os setores para a construção de uma nova ordem.

A análise das atitudes dos setores das elites controlando-se a auto-identificação ideológica mostra que os membros da sociedade civil não-empresarial de esquerda, em sua grande maioria (94%), têm uma atitude de alienação quanto ao sistema internacional (Tabela 3.2). Entre os membros da sociedade civil que se identificam como de centro, na sua maioria (63%) apresentam uma atitude de alienação, novamente se contrapondo aos demais setores das elites. Com isso, os resultados da tabela 3.2 indicam que independentemente da posição ideológica entre os membros da sociedade civil não-empresarial predomina uma atitude negativa quanto aos benefícios da globalização, entendendo que a prosperidade não será alcançada na ordem internacional vigente.

Entre os políticos, quanto mais à direita maior a proporção daqueles acreditam que o sistema internacional trará prosperidade generalizada para todos

¹³⁰ O Fórum Social Mundial foi realizado pela primeira vez em 2001, em Porto Alegre. Desde 2001 ele tem sido realizado simultaneamente ao Fórum Econômico Mundial, que ocorre desde 1971, em Davos, Suíça, sempre no final de janeiro. As organizações sociais que participam do Fórum Social Mundial propõem a criação de um espaço para a formulação de alternativas, para a troca de experiências e para a construção de articulações entre ONGs (Organizações Não Governamentais), movimentos sociais, sindicatos, associações e entidades religiosas, em cada país e em nível continental e mundial.

os Países: os políticos de esquerda são os que menos adotam uma atitude de afluência (8%) comparado com os que se identificam como de centro (22,7%) e de direita (67,7%). Os setores políticos que se auto-identificam como de esquerda tendem a polarizar-se entre a alienação e a participação conflituosa: 58,3% das elites políticas que se auto-identificaram como de esquerda apresentam uma atitude de alienação, enquanto 33% têm uma participação conflituosa com relação ao sistema internacional.

A adoção por grupos ligados à esquerda de argumentos favoráveis à participação no sistema internacional, mas enfatizando seu caráter excludente ficou mais evidente no processo eleitoral de 2002. No entanto, anteriormente documentos do grupo majoritário no interior do Partido dos Trabalhadores (PT)¹³¹ já indicavam uma posição de distanciamento de teses que faziam críticas mais contundentes sobre o sistema internacional¹³² (Genoíno, 2002). O argumento desse grupo é que a participação ativa nos fóruns internacionais poderia significar a alteração dessa ordem desigual.

Uma visão crítica quanto ao caráter excludente, mas favorável à maior internacionalização, também pode ser vistas nos discursos de alguns políticos que expressam uma posição de centro e direita, como Ney Lopes (2000/2001, 2002-CI), Lúcio Alcântara (2000/2001-CI) e José Sarney (2002-CI). Na verdade, Genoíno (1999-CI) argumenta que os grupos de centro-direita perceberam os males da globalização e adotaram um tom crítico.

Na tabela 3.2 observamos que os empresários que se identificam com de direita são os que mais (80%) uma atitude de afluência com relação o sistema internacional. Por outro lado, nenhum empresário que se identificou como de direita adota atitude de alienação¹³³. Como afirmaram Diniz e Boschi (2003) os empresários brasileiros passaram, nos anos 90, a implementar uma série de

¹³¹ As diversas tendências existentes na organização do partido são apresentadas por Singer (2004).

¹³² Essa posição ficou mais evidenciada, por exemplo, em 2002, quando o PT não integrou o movimento de organização do Plebiscito contra a Alca, que em grande parte refletem o debate sobre os efeitos maléficos da internacionalização e globalização.

¹³³ Os entrevistados do setor da sociedade civil não-empresarial não se auto-identificaram como de direita.

medidas para se adequar no sistema global. Com isso, tendem a exprimir menos temores quanto aos resultados desse processo. Para Veiga (2002), os empresários sofreram inicialmente os efeitos negativos do processo de internacionalização¹³⁴, mas reagiram e, com isso, desejam receber os benefícios por esse ajuste.

TABELA 3.2
ATITUDES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO COM OS SETORES DAS ELITES E PELA AUTO-IDENTIFICAÇÃO IDEOLÓGICA (%)

IDEOLOGIA	ATITUDES SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL	SETORES DAS ELITES (2000)			TOTAL
		SETOR POLÍTICO	SOCIEDADE CIVIL (1)	EMPRESÁRIOS	
Esquerda	Alienação	58,3%	94,4%		80,0%
		-2,4	2,4		
	Afluência	8,3%	,0%		3,3%
	Participação Conflituosa	33,3%	5,6%		16,7%
		2,0	-2,0		
	Total (100%)	(12)	(18)	-	(30)
Centro	Alienação	34,1%	63,0%	35,9%	41,8%
			2,6		
	Afluência	22,7%	22,2%	25,6%	23,6%
	Participação Conflituosa	43,2%	14,8%	38,5%	34,5%
			-2,5		
	Total (100%)	(44)	(27)	(39)	(110)
Direita	Alienação	-	-	-	-
	Afluência	66,7%	-	80,0%	75,0%
	Participação Conflituosa	33,3%	-	20,0%	25,0%
	Total (100%)	(3)	-	(5)	(8)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

- (1) Exceto os empresários, foram incluídos nessa categoria: sindicalistas, jornalistas, acadêmicos e pessoas ligadas a organizações não-governamentais.
- (2) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square –Esquerda	6,007(b)	2	,050
Pearson Chi-Square – Centro	8,112(c)	4	,088
Pearson Chi-Square - Direita	,178(d)	1	,673

¹³⁴ Para o autor a reação empresarial pode ser observada no caso do setor têxtil, que implementou um processo de modernização e voltou a ganhar competitividade no cenário doméstico (Veiga, 2002).

A associação entre a atitude de afluência e a posição ideológica de direita também ocorre na população em geral: 30,4% dos que se auto-identificam como de esquerda apresentam uma atitude de afluência, enquanto entre os de esquerda e de centro esse percentual cai para 21% e 23%, respectivamente. Quanto às atitudes de alienação e participação conflituosa não se observam diferenças estatisticamente significativas entre as posições ideológicas. Entretanto, quando controlada pela escolaridade percebe-se que a atitude de afluência aumenta de acordo com a escolaridade, ou seja, quanto maior a escolaridade maior a tendência a uma atitude de afluência quanto ao sistema internacional. Enquanto, entre os entrevistados que se identificam com a direita sem escolaridade apenas 15,6% apresentam uma atitude de afluência esse percentual sobe para 34,7% entre os têm ensino fundamental; 38% para aqueles com ensino médio e 44, 1% entre aqueles que têm ensino superior.

Entre os entrevistados de esquerda a proporção daqueles que se identificam como a atitude de alienação aumenta de acordo com a escolaridade. Enquanto entre aqueles que se declaram sem escolaridade 11% tem uma atitude de alienação essa proporção sobe para 22,1% entre os que possuem ensino fundamental, 23% entre os que cursaram o ensino médio e a maior proporção entre os que completaram o ensino superior (42%).

Os dados da tabela 3.3 revelam que a ideologia de esquerda e alta escolaridade apresenta um perfil semelhante ao encontrado nas elites, ou seja, alta associação entre a esquerda e uma conduta de descontentamento com o sistema internacional. Simultaneamente, o mesmo se percebe com relação à posição de direita que tende a ser associada à crença de que os resultados da globalização não se restringirão a alguns Países e levarão a prosperidade geral.

As duas visões estão inseridas no debate sobre os efeitos da globalização, que no Brasil tem colocado os críticos e os favoráveis à globalização em grupos ideológicos distintos. De fato, pode-se dizer que as atitudes das elites e da massa apresentam convergência entre si e também com as idéias e debates existentes na academia e divulgadas pela mídia brasileira.

TABELA 3.3
ATITUDES COM RELAÇÃO AO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO AUTO-IDENTIFICAÇÃO
IDEOLÓGICA CONTROLADA PELA ESCOLARIDADE NA MASSA (%)

Escolaridade	Atitude sistema Internacional	Auto-Identificação Ideológica na Massa (1998)			Total
		Esquerda	Centro	Direita	
Sem escolaridade	Alienação	11,9%	13,7%	17,7%	15,3%
	Afluência	14,3%	14,3%	15,9%	15,0%
	Participação Conflituosa	73,8%	72,0%	66,5%	69,8%
	Total (100%)	(42)	(161)	(164)	(367)
Ensino Fundamental	Alienação	22,1%	19,2%	18,3%	19,3%
	Afluência	25,3%	26,3%	34,7% 2,3	29,8%
	Participação Conflituosa	52,6%	54,6%	46,9%	50,9%
	Total (100%)	(95)	(240)	(262)	(597)
Ensino Médio	Alienação	23,9%	24,6%	17,0%	21,9%
	Afluência	23,9%	24,6%	38,0% 2,5	28,9%
	Participação Conflituosa	52,2%	50,7%	45,0%	49,2%
	Total (100%)	(67)	(134)	(100)	(301)
Ensino Superior	Alienação	42,3% 3,0	17,5%	11,8%	21,1%
	Afluência	11,5% -2,3	30,2%	44,1% 2,1	30,1%
	Participação Conflituosa	46,2%	52,4%	44,1%	48,8%
	Total (100%)	(26)	(63)	(34)	(123)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square – Sem Escolaridade	1,833(a)	4	,766
Pearson Chi-Square – Ensino Fundamental	5,828(b)	4	,212
Pearson Chi-Square – Ensino Médio	6,514(c)	4	,164
Pearson Chi-Square – Ensino Superior	12,883(d)	4	,012

Em suma, nesta seção, vimos que a sociedade brasileira (elite e massa) apresenta três atitudes distintas sobre a configuração do sistema internacional, que combinam as visões de que a globalização trará ou não prosperidade para alguns ou para todos. As atitudes de alienação, afluência e participação conflituosa expressam o debate político brasileiro por estarem associadas a setores distintos das elites e também às diferenças ideológicas.

A questão a saber agora é como essas atitudes frente à globalização se relacionam com a visão sobre a posição e a participação brasileira no sistema internacional. Na próxima seção analisaremos como a sociedade percebe a participação do Brasil no sistema internacional e se atitudes sobre o sistema internacional influenciam essa percepção. Nesse caso, partiremos da argumentação de Fonseca (1998) de que a visão sobre o mundo influencia como o País se percebe no contexto internacional.

A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO SISTEMA INTERNACIONAL

Barbosa (1996, 1994) e Seixas Corrêa (1999) argumentam que algumas visões que norteiam a atuação diplomática podem ser percebidas na opinião pública em geral. A primeira crença considerada central é o reconhecimento de que o Brasil, apesar de suas condições domésticas, as limitações do sistema internacional e seu poder relativo, tem uma tradição de participação e envolvimento no sistema internacional em diferentes fóruns e com interesses amplos, envolvendo a participação numa agenda extensa de temas.

Visando a analisar o quanto as elites e a massa percebem a participação e a amplitude das ações brasileiras nos fóruns internacionais, foram incluídas nos surveys “A Percepção das Elites e da Sociedade Sobre as Relações Externas Brasileira” questões sobre a participação e a capacidade de influência no Brasil nos fóruns internacionais.

De maneira geral, as elites e a massa atribuem ao País de baixa para média capacidade de influir nos processos globais, que se expressa na visão de que o País tem uma posição de liderança limitada no cenário internacional.

Nos temas ligados à segurança internacional 45,7% da massa tende a considerar limitada à capacidade brasileira de influenciar internacionalmente, enquanto apenas 21% consideram alta. Entre as elites ocorre uma polarização entre aqueles que atribuem pouca e alta participação: enquanto 39,2% consideram o Brasil pouco influente na busca de solução para conflitos internacionais, 40% consideram o contrário, isto é, atribuem alta capacidade de influência ao País para influir nos processos ligados aos temas de segurança internacional.

Quando se comparam as visões das elites brasileiras com as de outros Países do Mercosul¹³⁵ percebe-se um maior descrédito entre os brasileiros. Por exemplo, entre os membros das elites do Paraguai e da Argentina 27,5% e 31,8%, respectivamente, consideram que o Brasil influencia pouco na busca de solução para os conflitos internacionais (Albuquerque et al, 1999: 36).

A tendência das elites e da massa é atribuir menor peso ao Brasil em conflitos que ocorrem longe da esfera regional. No caso das elites a atuação em conflitos, como nas Guerras do Golfo (1991) ou da Bósnia (1992-1995), o Brasil teve pouco peso, mas nos conflitos regionais é maior a percepção das elites de que a atuação brasileira foi mais intensa. Inversamente, a mediação brasileira na resolução de conflitos no âmbito regional, como a agressão entre Peru e Equador¹³⁶, não é reconhecida pela massa: enquanto 66% dos entrevistados das elites consideram que o Brasil teve grande participação nos acordos de paz entre os dois Países, na massa somente 21% consideram o mesmo. Por outro lado, a esmagadora maioria das elites (96%) acredita que o País não teve grande participação na Guerra do Golfo. A maioria da massa também não atribui um papel de relevância para o Brasil nesse conflito.

¹³⁵ Pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, em 1997, junto às elites dos países da Argentina, Paraguai, Uruguai. Foram entrevistados 595 membros de setores diversos das elites de cada país. Ver Albuquerque et al (1999).

¹³⁶ O Acordo de Paz entre Peru e Equador foi assinado no dia 28 de outubro de 1998, em Brasília. A partir da Declaração do Itamaraty, assinada em 17 de fevereiro de 1995, as partes adotaram uma série de medidas que finalizou o conflito entre os dois países que remonta os anos 40. O Brasil coordenou a Missão de Observadores Militares Peru-Ecuador (MOMPE) e sediou os encontros entre os dois países.

A baixa participação brasileira na solução de conflitos internacionais não significa, na visão da maioria das elites (91,6%) e da massa (71,5%), que o País não esteja engajado na busca da cooperação e na convivência pacífica entre os povos¹³⁷. A percepção de que apesar da baixa capacidade de influenciar as decisões na área de conflitos o País busca cooperar para a convivência entre os povos fica evidenciada na tabela 3.4.

Quando cruzamos as opiniões sobre a participação brasileira nos conflitos internacionais e a atuação visando à paz entre os povos vemos, na Tabela 3.4, que daqueles que concordam que o Brasil atua na busca da Paz 46% atribuem baixa participação ao País na solução dos conflitos, ao contrário, entre os que discordam 40,7% atribuem uma capacidade mediana de atuar nessa área.

Para a parcela da massa que atribui alta participação do Brasil na solução de conflitos internacionais não há distinções estatisticamente significativas entre os que concordam (20%) e discordam (21%) de que a atuação brasileira está voltada para a cooperação em prol da paz. Nesse caso, como também das elites brasileiras, a visão sobre a capacidade de influência não está diretamente associada aos objetivos declarados do País no sistema internacional.

TABELA 3.4
INFLUENCIA DO BRASIL NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE ACORDO COM A OPINIÃO DE QUE A ATUAÇÃO BRASILEIRA VISA À COOPERAÇÃO PARA CONVIVÊNCIA PACÍFICA ENTRE OS POVOS (%)

Influencia do Brasil na solução de conflitos	Cooperar para Convivência Pacífica Massa (1998)			Cooperar para Convivência Pacífica Elite (2000)		
	Discorda	Concorda	Total	Discorda	Concorda	Total
Influencia pouco	39,1% -2,4	46,5% 2,4	45,0%	38,5%	38,8%	38,8%
Nem muito, nem pouco	40,7% 2,8	32,3% -2,8	34,0%	38,5% 1,7	18,7% -1,7	20,4%
Influencia muito	20,2%	21,2%	21,0%	23,1%	42,4%	40,8%
Total (100%)	(322)	(1275)	(1597)	(13)	(139)	(152)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	8,526(a)	2	,014

¹³⁷ A maioria das elites do Mercosul também considera que o Brasil atua internacionalmente na promoção da paz. Ver Albuquerque et al (1999: 53).

A avaliação da participação brasileira em outros fóruns e temas da agenda internacional apresenta uma dissociação entre os argumentos da diplomacia¹³⁸, que ressaltam a tradição de participação do País nesses órgãos (Holzhacker, 2005), e as percepções das elites e da massa, que tendem a atribuir ao País uma participação baixa. O Brasil tem uma forte tradição de atuação em diferentes organismos, como nas Nações Unidas¹³⁹ e também em organismos econômicos como na OMC¹⁴⁰, no entanto isso, não se traduz, para a massa e as elites, em um engajamento expressivo nesses organismos.

Exceto no caso da Conferência Rio 92, em relação à qual todos atribuem grande influência ao Brasil, em outras negociações internacionais, como na OMC, não há este mesmo consenso entre a elite e a opinião pública. A Conferência Rio 92, realizada no Rio de Janeiro, teve grande repercussão na mídia e, por isso, massa e elite tendem a atribuir maior importância à participação brasileira neste processo.

Em outras áreas, entre elas Direitos Humanos, não se percebe o mesmo padrão de resposta encontrado na avaliação da participação brasileira na Conferência Rio 92, sendo que, da perspectiva diplomática, o País tem tido uma atuação marcante e expressiva nos últimos anos com a adesão a diversos regimes e acordos internacionais¹⁴¹, além de ter contribuído para a discussão em fóruns internacionais apoiando a participação de vários grupos da sociedade civil (Alves, 2001).

¹³⁸ O Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais realizou uma série de entrevistas em profundidade junto a diplomatas sobre a Política Externa desde o Governo Juscelino Kubitschek até os anos 90. Ver Albuquerque e Oliveira (2005).

¹³⁹ O Brasil participa da organização desde sua fundação e tem a diplomacia brasileira ressalta uma trajetória de destaque em diferentes assuntos abordados na organização (Holzhacker, 2005).

¹⁴⁰ A literatura indica que o Brasil teve grande participação no momento da criação da Organização Mundial de Comércio, como também nas rodadas anteriores de negociações, participando de coalizões junto aos países em desenvolvimento (Abreu, 1997).

¹⁴¹ Além de ter sediado a Conferência Rio 92, o Brasil teve participação ativa nas Conferências da ONU durante os anos 90. Entre elas: Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (Viena, 1993); Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Cúpula Mundial sobre

No entanto, entre os movimentos sociais ainda persistem imagens de que o País não conseguiu solucionar esses problemas internamente¹⁴². Na avaliação das elites e da massa um País acusado de violações direitos humanos, degradação ambiental, entre outros, não deve influenciar a agenda internacional, mas pelo contrário, tende a apresentar uma posição mais defensiva do que ativa nos fóruns internacionais¹⁴³.

No entanto, na questão de direitos os movimentos sociais tendem a reconhecer os avanços do Governo brasileiro em adotar as normas internacionais, além de abrir um canal de diálogo com os grupos ligados à defesa dos direitos humanos¹⁴⁴. A mudança brasileira nessa área pode ser observada a partir de 1994, quando em cumprimento aos compromissos decorrentes do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que o Brasil aderiu em 1992, o governo apresentou à Organização das Nações Unidas (ONU) o primeiro relatório oficial sobre a situação do País na defesa e promoção dos direitos humanos, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores com a colaboração do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Para Eluf (1995) o relatório tem dois méritos: um o relatório inclui episódios que evidenciam os problemas na área, como as chacinas em cidades brasileiras; o segundo aspecto refere-se a parceria entre a sociedade e o Estado na elaboração do relatório, que foi objeto de consulta a diversos organizações.

Por outro lado, os avanços na aceitação das regras internacionais não levaram a uma mudança doméstica e nem todos as instâncias, dessa forma, a defesa dos direitos humanos continuam precária e as ações do Governo

Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); Conferência Mundial da Mulher (Beijin, 1995); Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (Istambul, 1996).

¹⁴² Alguns episódios tiveram forte repercussão na mídia nacional e internacional, entre eles casos do Carandiru, da Candelária ou de Vigário Geral. No entanto, as denúncias sobre a situação no Brasil englobaram os problemas referentes aos grupos de extermínio, aos desaparecidos, à tortura, ao tráfico de mulheres, à prostituição forçada, à superpopulação carcerária, ao trabalho escravo, às discriminações em função de sexo e raça e à violência contra crianças e adolescentes de maneira geral (Eluf: 1995; Pinheiro: 1995).

¹⁴³ Albuquerque (2005) argumenta que nos anos 80 o Brasil sofreu contínua pressão de grupos transnacionais nos temas sociais. Esse processo é descrito pelo autor como envolvendo uma crise de credibilidade do país.

insuficientes (Pinheiro, 1995). Assim, essa situação faz com que o Brasil continue sendo denunciado internacionalmente¹⁴⁵ pelas violações e o não cumprimento das normas.

A situação das violações, que tendem a ter grande repercussão na mídia brasileira, e as pressões das organizações da sociedade civil podem explicar por que nos dois *surveys* é expressiva a visão de que o Brasil não influencia nessas áreas.

Entre as elites parece ser difundida a percepção da pouca participação brasileira nos temas de ajuda humanitária (68,3%) e lavagem de dinheiro (75,5%). Ao contrário, a massa atribui ao País uma participação de mediana para alta nesses temas.

QUADRO 3.3
AValiação da Influência Brasileira em Processos e Acordos Internacionais nas
Percepções das Elites e da Massa (%)

BAIXA INFLUÊNCIA DO BRASIL NAS SEGUINTEs ORGANIZAÇÕES E PROCESSOS INTERNACIONAIS:	MASSA (1998)	ELITE (2000)
Eco92	13,8	12,3
OMC	42,5	54,6
TNP	54,4	68,2
Direitos Humanos	37,8	44,8
Lavagem de dinheiro	35,5	67,5
Ajuda Humanitária	48,3	75,5

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) No quadro constam as respostas "baixa participação brasileira" para cada um dos processos ou organismos apresentados aos entrevistados.

No que diz respeito à avaliação da sociedade a respeito da participação brasileira no Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) é preciso considerar que, desde a década de 60, a diplomacia brasileira denunciava o caráter discriminatório do Tratado para justificar a não-adesão do País. Essa posição

¹⁴⁴ Durante o Governo Fernando Henrique foi criado no Itamaraty o Departamento de Direitos Humanos com a função de coordenar a participação brasileira nessa área e também estabelecer mecanismos de diálogos com os grupos de defesa e proteção dos direitos humanos.

marcou para a sociedade brasileira um distanciamento do País nessa área. Tanto assim, que a maioria das elites (68%) e da massa (54%) atribuíram ao Brasil baixa participação nesse regional.

De fato, a diplomacia brasileira buscou, em diversos momentos, denunciar os termos do acordo. No entanto, a assinatura do TNP, em 1998, teve lugar num momento de reformulação da posição do Brasil no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos. O discurso diplomático manteve grande parte da crítica quanto às assimetrias existentes entre os Países. No entanto, o papel da diplomacia como o meio de melhorar a inserção internacional do Brasil também está presente em grande parte dos discursos (Lampreia, 1999b-CI; 1999c-CI).

Os chanceleres Lampreia e Lafer argumentam que o Brasil deveria evitar o isolamento no sistema internacional, que seria contrário ao fortalecimento da posição relativa do Brasil no sistema internacional. A adesão aos regimes internacionais traria benefícios diretos ao País. Nas palavras de Lampreia (2001) a atuação externa deveria ser de “convergência crítica”, porém, este processo padecia de graves distorções e incoerências, alimentadas pela assimetria de poder, que a igualdade jurídica poderia equilibrar (Lampreia, 2001). O Governo questionava não os valores, mas as distorções existentes na política internacional. A agenda do governo é considerada bastante pró-ativa e mediante ele “o País deve ampliar o poder de controle sobre o seu destino” (Vigevani; Oliveira, 2004: 21).

Para o Itamaraty a participação ativa do País na construção de regras que diminuiria as desigualdades entre os Países desenvolvidos e em desenvolvimento seria um ponto relevante da estratégia diplomática brasileira. Nesse sentido, o Brasil deveria contribuir para a construção de um sistema baseado em regras claras que restringissem a ação unilateral dos Países desenvolvidos (Amorim, 1993b-CI; 1993c-CI).

¹⁴⁵ Por exemplo, em 1995, o Brasil foi denunciado em três ocasiões na OEA, sendo que as denúncias partiram do Instituto Teotônio Vilella.

Essa estratégia incluiria a criação da Organização Mundial do Comércio¹⁴⁶, que possibilitaria a redução dos surtos protecionistas e medidas unilaterais dos Países ricos (Amorim, 1994a). O então Chanceler Celso Amorim afirmava que os resultados da criação da organização seriam positivos, pois criava um novo patamar nas relações entre os Países desenvolvidos e em desenvolvimento¹⁴⁷.

Entretanto, como vimos anteriormente, na visão das elites e da massa a participação brasileira é vista como restrita. Mesmo em áreas como direitos humanos ou as negociações comerciais, a participação do País não é perceptível para elites e massa. Além disso, para as elites e a massa a capacidade brasileira de influenciar esses processos está limitada pela capacidade de liderança que o Brasil exerce no cenário internacional que, para maioria das elites e da massa, restringe-se ao cenário regional.

Na tabela 3.5 vemos que a maioria dos entrevistados das elites e da massa que consideram que o Brasil não exerce liderança em nenhum âmbito das relações internacionais tende a avaliar como baixa a influência brasileira na OMC. Ao contrário, aqueles que consideram que o Brasil exerce liderança nos fóruns internacionais tendem a atribuir uma alta capacidade de influência na OMC: 47,1% e 63,6, respectivamente, da massa e das elites que consideram que o País não exerce liderança em nenhum âmbito das relações internacionais e influência pouco nas decisões da OMC. Entre aqueles que consideram que o Brasil exerce liderança nos fóruns globais 46% e 40% das elites e da massa, respectivamente, crêem que o Brasil tem grande capacidade de influenciar as decisões no âmbito da OMC.

Os resultados da tabela indicam que para as elites e a massa, apesar do discurso diplomático apontar uma posição de destaque do País no sistema internacional, para a sociedade essa posição depende da capacidade de liderança brasileira para ampliar o escopo de atuação.

¹⁴⁶ A Organização Mundial do Comércio foi criada durante a Reunião de Marrakesh, em abril de 1994, onde foram concluídas as negociações comerciais no âmbito da Rodada Uruguai.

¹⁴⁷ Na visão do diplomata os países apostaram na “liberalização comercial e no sistema multilateral de comércio, devendo “colher os frutos da liberalização dos mercados e regras fortalecidas” (Amorim, 1994a).

TABELA 3.5
AVALIAÇÃO DO GRAU DE INFLUÊNCIA DO BRASIL NAS DECISÕES NO ÂMBITO DA OMC DE
ACORDO COM O POSICIONAMENTO INTERNACIONAL DO PAÍS ENTRE A MASSA E AS ELITES (%)

Grau de Influência do Brasil na OMC	Posicionamento Internacional do País Massa (1998)				Posicionamento Internacional do País Elite (2000)			
	Não exerce liderança	Regional	Mundial	Total	Não exerce liderança	Regional	Mundial	Total
Baixa	47,1% 5,2	42,2% 2,1	25,3% -7,0	37,4%	63,6%	57,8%	36,0% -2,0	54,6%
Mediana	26,7%	26,2%	28,8%	27,3%	36,4%	23,3%	24,0%	24,3%
Alta	26,2% -4,9	31,7%	46,0% 6,3	35,2%	,0%	19,0%	40,0% 2,5	21,1%
Total (100%)	(442)	(344)	(483)	(1269)	(11)	(116)	(25)	(152)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square – Massa	50,993(a)	4	,000
Pearson Chi-Square - Elite	9,488(a)	4	,050

Vimos na tabela 3.5 que as atitudes das elites e da população em geral tendem a variar de acordo com o âmbito da atuação do País no sistema internacional. Ademais, essa atuação também está relacionada à atitude sobre a configuração do sistema internacional. Assim, aqueles que manifestam uma atitude de desconfiança com relação aos benefícios provenientes da Globalização tendem a atribuir ao Brasil uma baixa capacidade de influenciar as decisões na OMC: para 49,1% da massa e 63% das elites com uma atitude de alienação o Brasil influencia pouco a organização. Já os que acreditam na participação no sistema internacional a visão de que o Brasil influi pouco na OMC cai para 42% entre as elites e 34,6% na massa.

Aqueles que têm uma atitude favorável à configuração do sistema internacional, mesmo admitindo seu caráter excludente, tendem a considerar o Brasil mais influente no contexto mundial. Já entre os que adotam atitude de participação conflituosa no sistema internacional 38,6% na massa e 32% nas elites consideram que o Brasil influencia muito as decisões no interior da OMC. No entanto, aqueles que adotam uma atitude de alienação são menos inclinados a atribuir ao Brasil uma capacidade alta de influir nos temas internacionais:

apenas 10,1% entre os membros das elites que têm uma visão de alienação do sistema internacional avaliam que o Brasil tem alta participação nas decisões na OMC.

As opiniões das elites e da massa sugerem uma convergência com os argumentos presentes nos setores diplomáticos de que a posição do Brasil pode ser reforçada com a maior participação do País no sistema internacional. Para uma parcela dos entrevistados das elites e da massa, mesmo admitindo o caráter excludente do sistema internacional, as perspectivas de benefícios positivos levam a uma atitude favorável a participação no contexto global, tendo reflexos na capacidade de influência do País.

TABELA 3.6
AValiação da PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA OMC DE ACORDO COM A ATITUDE DA MASSA E DAS ELITES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL NO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO (%)

Avaliação da Participação do Brasil na OMC	Atitude sobre a Globalização Massa (1998)				Atitude sobre a Globalização Elite (2000)			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Baixa	49,4% 4,1	36,7%	34,6% -2,8	38,0%	63,8% 2,1	51,4%	42,6% -1,9	54,3%
Mediana	20,3% -2,2	28,6%	26,8%	26,0%	26,1%	20,0%	25,5%	24,5%
Alta	30,3% -2,1	34,7%	38,6% 2,1	36,0%	10,1% -3,0	28,6%	31,9% 2,2	21,2%
Total (100%)	(241)	(308)	(694)	(1243)	(69)	(35)	(47)	(151)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	18,058(a)	4	,001
Pearson Chi-Square Elite	10,190(a)	4	,037

A atitude de alienação reflete, por outro lado, uma visão de que o Brasil tem baixo envolvimento nos processos internacionais. Essa posição que apresenta uma atitude de descrença sobre o envolvimento do Brasil no cenário internacional que pode ser observada quando se questiona se o Brasil deveria ou não se envolver em outras organizações internacionais dos Países desenvolvidos.

Observamos, na tabela 3.7, que aqueles que tem uma atitude de alienação, isto é, consideram que o sistema internacional não traz prosperidade e só beneficia os Países ricos, tendem a achar que o Brasil não deveria aderir a organizações de Países ricos. Já aqueles que apresentam uma atitude de afluência, ou seja, consideram que o sistema internacional traz prosperidade e não beneficia apenas os Países ricos acham que o Brasil deveria aderir a organizações internacionais, como o G8 e a OCDE.

Enquanto 39,9% dos entrevistados da massa acreditam que o Brasil não deveria fazer parte de uma organização como a OCDE, entre aqueles com atitude de alienação essa proporção sobe para 59%. Entre aqueles com atitude de afluência a proporção dos que acham que o Brasil deveria fazer parte da organização atinge 67,2%.

Entre as elites, os que apresentam uma atitude de alienação e afluência tendem a convergir na opinião de que o Brasil não deveria participar da organização: 42,1% dos que têm atitude de alienação e 44,1% entre os que apresentam uma atitude de afluência acham que o Brasil não deveria fazer parte da organização. Entre os que apresentam uma atitude de participação conflituosa, entretanto, a visão de que o Brasil não deveria participar da OCDE cai para 31,8% dos entrevistado.

TABELA 3.7
O BRASIL DEVERIA PARTICIPAR OU NÃO DA OCDE DE ACORDO COM A ATITUDE DA MASSA E DAS ELITES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL NO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO (%)

Participação do Brasil ou não na OCDE	Atitude da Massa com relação ao Sistema Internacional (1998)				Atitude das Elites com relação ao Sistema Internacional (2000)			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Deveria	53,9%	70,0%	62,6%	62,8%	57,9%	55,9%	68,2%	63,8%
	-2,6	2,5	-,2		-,6	-1,1	1,4	
Não Deveria	46,1%	30,0%	37,4%	37,2%	42,1%	44,1%	31,8%	36,2%
	2,6	-2,5	,2		,6	1,1	-1,4	
Total (100%)	(154)	(207)	(398)	(759)	(19)	(34)	(85)	(138)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Statistics
Pearson Chi-Square - Massa

Value df Asymp. Sig. (2-sided)
23,095(a) 2 ,000

Os membros das elites que expressam uma atitude de participação conflituosa acreditam que o Brasil deveria fazer parte da OCDE, por exemplo: enquanto entre os entrevistados das elites que acham que o Brasil deveria fazer parte dessa organização 68,2%% apresentam uma atitude conflituosa quanto à globalização.

Essa visão associada à participação conflituosa pode ser interpretada com a indicação da crença de que o País se qualifica como interlocutor dos Países desenvolvidos e em desenvolvimento como é apresentado pela diplomacia brasileira (Barbosa, 1996-CI; Abdenur, 1994b-CI). A participação do Brasil poderia, assim, garantir mudanças nas relações entre os Estados, e, na visão dos diplomatas, contribuir para a reorganização do sistema internacional.

Na percepção da diplomacia a questão do desenvolvimento e os desequilíbrios entre Norte-Sul, em função da dimensão do problema e suas implicações para os Países desenvolvidos, não poderia ser tratada apenas como um problema dos Países pobres, mas deveriam tornar-se prioridade em todo o sistema internacional.

Essa posição não eximiria os Países em desenvolvimento de enfrentarem, com esforços próprios, a busca de solução para o problema, mas as condições do sistema internacional poderiam, na visão dos diplomatas, favorecer a adoção de políticas voltadas para a superação dos problemas domésticos (Abdenur, 1994b)¹⁴⁸.

Entretanto, quando perguntada, a massa tende a acompanhar a opinião expressa pelos membros da elite, mostrando pouco consenso quanto à capacidade brasileira de exercer influência em nome desses Países. Nem a massa nem tampouco as elites, consideram que o País representa o conjunto dos Países pobres. De maneira geral, as aspirações de representar os interesses

¹⁴⁸ Segundo Abdenur (1994b) do ponto de vista da política externa brasileira não isto significa o retorno de uma posição terceiro-mundista, vigente nos anos 60 e 70. A agenda não poderia ser considerada idealista, pois os países em desenvolvimento precisariam de acesso à tecnologia de ponta e obtenção de investimentos para aplicar estratégias de desenvolvimento sustentável e que levassem a superação dos problemas estruturais (Abdenur, 1994b).

desse conjunto de Países nas negociações internacionais não é atribuído ao País pela maioria da sociedade brasileira.

Entre as elites 64,2% e 51,5% da massa acreditam que o Brasil atua no sistema internacional em prol dos interesses dos Países pobres, enquanto, 44,5% dos membros da massa e 51,7% das elites consideram que o País está voltado para a defesa dos interesses dos Países emergentes no sistema internacional.

A identificação do País como emergente reforça a sua posição de porta-voz dos interesses desses mercados tanto para as elites, como para a massa. Entretanto, as elites divergem da massa no que se refere à posição de defesa dos interesses dos Países pobres: para as elites a posição de emergente não torna o País porta-voz dos interesses dos Países mais pobres, ao contrário da população em geral (Ver tabela em anexo).

No entanto, podemos perceber que a defesa dos interesses do País está condicionada ao tipo de atitude com relação à Globalização. Aqueles que consideram que o Brasil realmente tem capacidade de lutar pelos interesses dos Países pobres ou dos emergentes tendem a apresentar uma atitude de participação conflituosa com relação ao sistema internacional. Ao contrário, entre aqueles que consideram que o País não tem essa capacidade aumenta a proporção daqueles com atitude de alienação (Tabela 3.8).

Na tabela 3.8 observamos que aqueles com atitude de alienação (47% na massa e 66,2% entre as elites) tendem a não acreditar que o Brasil tenha influência na defesa dos interesses dos Países emergentes, enquanto aqueles com participação conflituosa 30% e 36% na massa e nas elites, respectivamente, consideram que o Brasil luta pelos interesses dos Países

TABELA 3.8
INFLUÊNCIA INTERESSES MERCADOS EMERGENTES DE ACORDO COM A ATITUDE DA MASSA E
DAS ELITES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL NO CONTEXTO DE
GLOBALIZAÇÃO(%)

Influência dos Interesses dos Mercados Emergentes	Atitude da Massa com relação ao Sistema Internacional				Atitude das Elites com relação ao Sistema Internacional			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Baixa	47,1% 2,8	39,2%	36,7% -2,2	39,2%	66,2% 3,2	42,9%	37,0% -2,4	51,7%
Mediana	24,6%	30,9%	26,8%	27,4%	23,5%	40,0%	32,6%	30,2%
Alta	28,3% -1,9	30,0% -1,5	36,5% 2,8	33,3%	10,3% -2,3	17,1%	30,4% 2,6	18,1%
Total (100%)	(244)	(337)	(739)	(1320)	(68)	(35)	(46)	(149)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	12,675(a)	4	,013
Pearson Chi-Square Elite	13,592(a)	4	,009

Os que são favoráveis à internacionalização (atitude de afluência) não acreditam que a participação brasileira está associada à sua capacidade de influenciar a ordem internacional. O caráter inevitável da internacionalização é parte dos processos globais, mas não necessariamente terá reflexos na posição brasileira no sistema internacional.

A polarização entre aqueles com atitude alienada e com participação conflituosa pode ser percebida quando se analisa a avaliação sobre os efeitos da crise financeira internacional na política brasileira¹⁴⁹. Essas crises aguçaram o debate sobre a capacidade brasileira de implementar medidas que diminuíssem os efeitos negativos da globalização. Além disso, para alguns críticos as crises evidenciaram a incapacidade dos Estados diante dos processos globais, estando

¹⁴⁹ A crise financeira internacional foi desencadeada em 1997 quando os mercados asiáticos sofreram ataques especulativos. Em 1998, a situação econômica na Rússia complicou novamente o cenário internacional. Nesse ano a economia brasileira foi atingida por ataques de capital especulativo e volátil. A situação levou o Governo, em 1999, a adotar uma política de flutuação cambial.

vulneráveis aos fluxos financeiros globais sem que nada internamente pudesse ser feito.

Esse fato expõe um aspecto que já abordamos de crítica à inserção internacional. Além disso, também evidencia, para os críticos, as limitações do País no processo de internacionalização.

No que se refere à crise financeira a maioria da massa (66,5%) não acredita que esse fenômeno foi resultado apenas dos movimentos externos. As elites, por suas vezes, mostram uma polarização entre aqueles que consideram que a origem da crise é totalmente externa (49,3%) e aqueles que acham que não é externa (50,7%).

Na tabela 3.9 observamos que o argumento de que a participação no cenário internacional está relacionada a eventos negativos é forte tanto nas elites, como na massa entre os setores inclinados para a alienação: para 51,8% da massa e 61,4% das elites que têm atitude de alienação com relação ao cenário internacional acreditam que a crise financeira foi resultado de eventos externos, sem nenhuma conotação doméstica. Essa proporção é menor entre os que adotam uma atitude de participação conflituosa no sistema internacional: 27% da massa e 40,4% das elites desse grupo consideram que a crise financeira que atingiu o Brasil foi resultado de eventos externos, que não poderiam ser previstos pelo Governo Brasileiro. Ao contrário, para 73% da massa e 59,6% das elites como um todo, o Governo poderia ter previsto os efeitos da crise financeira, que não pode ser indicada apenas como um fator externo à realidade brasileira.

Entre aqueles que apresentam uma visão de afluência no sistema internacional a maioria (66,9% entre a massa e 62,9% entre as elites) não considera que a crise financeira foi apenas resultados da conjuntura internacional e, como aqueles que apresentam uma atitude de participação no contexto global, avaliam que o Governo poderia ter tomado medidas internas que diminuíssem a os efeitos da crise financeira no cenário doméstico.

TABELA 3.9
OPINIÃO DE QUE A CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL QUE ATINGIU O BRASIL FOI RESULTADO DE FATORES EXTERNOS DE ACORDO COM A ATITUDE DA MASSA E DAS ELITES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL NO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO(%)

A Crise veio de Fora	Atitude da Massa com relação ao Sistema Internacional (1998)				Atitude das Elites com relação ao Sistema Internacional (2000)			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Sim	51,8% 7,3	33,1%	27,0% -5,7	33,5%	61,4% 2,8	37,1%	40,4%	49,3%
Não	48,2% -7,3	66,9%	73,0% 5,7	66,5%	38,6% -2,8	62,9%	59,6%	50,7%
Total (100%)	(284)	(375)	(781)	(1440)	(70)	(35)	(47)	(152)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	57,300(a)	2	,000
Pearson Chi-Square Elite	14,982	2	,020

De maneira geral, aqueles que desconfiam dos efeitos da globalização (atitude de alienação) tendem a apresentar visão crítica quanto à capacidade do País de ter maior participação nos processos globais. Esse grupo, diferentemente dos outros dois (afluência e participação conflituosa), também acredita que a internacionalização brasileira acarretou prejuízos, sentidos tanto nos impactos negativos da abertura, como também da crise financeira que atingiu o País sem que nada pudesse ser feito. Essa posição é percebida em alguns grupos de esquerda e movimentos sociais nos argumentos anti-globalização e favoráveis ao não envolvimento do País no sistema internacional.

Os grupos alienados também consideram que a internacionalização e participação nos processos internacionais não implicam falta de comprometimento da política externa brasileira aos interesses do Brasil. Para esse grupo a internacionalização não garante a prosperidade e também não melhora as condições da inserção internacional. Esse argumento está presente em grande parte das elites ligadas à ideologia de esquerda, que durante a década de 90, fizeram duras críticas aos objetivos da política externa brasileira (Garcia, 1996).

Por outro lado, os grupos favoráveis à internacionalização crescente do País acreditam que a atuação externa brasileira tanto está voltada para garantir a

prosperidade interna quanto tem como objetivo aumentar a liderança brasileira no cenário internacional.

As atitudes das elites e da massa refletem esse debate, ou seja, aqueles que têm uma visão negativa do sistema internacional tendem a opinar que a atuação externa brasileira não visa a garantir os interesses e prosperidade interna do País. Ao contrário, aqueles que consideram que o Brasil deve participar do sistema internacional tendem a acreditar que a atuação externa brasileira está voltada para garantir prosperidade.

Na tabela 3.10 observamos que entre as elites aqueles que tem uma atitude de afluência e de participação conflituosa no sistema internacional manifestam uma opinião de que a política externa brasileira está baseada na busca da prosperidade doméstica, ao contrário daqueles com atitude de alienação, que discordam que a política externa tenha tal propósito: enquanto 91,4% e 93,6%, respectivamente, com atitudes de afluência e participação conflituosa acreditam que a política externa visa à prosperidade doméstica, a proporção entre os que se mostram alienados quanto à globalização cai para 63,4%. Por outro lado, entre os que têm uma atitude de alienação compõem a maior proporção (36,6%) dos que discordam que a política externa visa à prosperidade doméstica

Na massa a contraposição ocorre entre aqueles com atitude de alienação e aqueles com atitude de afluência com relação ao sistema internacional: enquanto 37,8% daqueles que têm uma atitude de alienação discordam que a política externa brasileira visa à prosperidade interna, entre os que têm uma visão de afluência esse percentual cai para 23,4%. Aqueles com participação conflituosa apresentam uma visão positiva da atuação externa brasileira: 71,2% consideram que a política externa brasileira tem como objetivo principal garantir o desenvolvimento doméstico, e apenas 28,8% pensam o contrário.

Essas atitudes também são observadas quando se pergunta sobre um outro objetivo da política externa brasileira que é aumentar a liderança do País no sistema internacional. A atitude de alienação tende a discordar que a política externa brasileira busca elevar a posição internacional do Brasil. As atitudes mais favoráveis ao sistema internacional apresentam uma visão mais otimista sobre a

atuação brasileira no exterior. As visões da população e das elites apresentam forte convergência de opiniões.

As posições das elites e da massa novamente refletem o debate nos setores políticos e diplomáticos sobre a questão de saber se a forma de atuação no sistema internacional realmente significou ganhos para a diplomacia brasileira. As críticas de alguns setores consistem em dizer que o Governo FHC não apresentou uma definição dos interesses e uma estratégia no contexto da Globalização (Genoíno, 1996-CI; 1999-CI). Nesse sentido, a política externa indica a falta de definições claras e objetivas.

O argumento contrário é de que o País durante a década de 90 ganhou projeção no cenário internacional e sua política consistente de internacionalização significou o aumento da credibilidade internacional do País (Alcântara, 2001-CI). De acordo com esse argumento, a única alternativa seria ampliar sua inserção internacional e continuar realizando as reformas necessárias para ajustar-se às demandas provenientes dos processos globais. Dessa forma, nos anos 90 o País ganhou confiança e credibilidade em organismos internacionais.

De acordo com esse argumento, a prova de que o Governo não aderiu ao discurso fundamentalista dos mercados foi a posição do presidente FHC em reivindicar uma nova arquitetura do sistema internacional, além de manter uma postura crítica quanto ao protecionismo dos Países ricos nos órgãos multilaterais. A política externa estaria, diferentemente do argumento anterior, buscando a melhor inserção internacional do Brasil, projetando as aspirações e afirmando a posição brasileira em diferentes fóruns internacionais (Alcântara, 2000/2001).

TABELA 3.10
OPINIÃO DE QUE O OBJETIVO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA VISA À PROSPERIDADE
DOMÉSTICA DE ACORDO COM A ATITUDE DA MASSA E DAS ELITES SOBRE A CONFIGURAÇÃO
DO SISTEMA INTERNACIONAL NO CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO(%)

Garantir a Prosperidade	Atitude da Massa com relação ao Sistema Internacional (1998)				Atitude das Elites com relação ao Sistema Internacional (2000)			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Discorda	37,8% 3,5	23,4% -2,8	28,8%	29,2%	36,6% 4,4	8,6% -2,0	6,4% -2,9	20,9%
Concorda	62,2% -3,5	76,6% 2,8	71,2%	70,8%	63,4% -4,4	91,4% 2,0	93,6% 2,9	79,1%
Total (100%)	(275)	(363)	(787)	(1425)	(71)	(35)	(47)	(153)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	19,811(a)	2	,000
Pearson Chi-Square Elite	15,805(a)	2	,000

Os dois grupos que dividiram o debate sobre os caminhos e objetivos da política externa revelam não apenas atitudes distintas quanto à avaliação da configuração no sistema internacional, como também quanto às possibilidades de ação do Brasil nessa configuração. Dessa forma, essas posições revelam um debate mais profundo existente na sociedade brasileira que se refere ao projeto de desenvolvimento e o seu impacto nas prioridades da projeção brasileira no sistema internacional. A questão das atitudes com relação ao desenvolvimento nacional e seus efeitos nas prioridades e objetivos da política externa será analisada no próximo capítulo.

No entanto, devemos perceber que as atitudes quanto ao sistema internacional e a visão sobre a posição brasileira revelam um forte grau de coerência e convergência de opinião entre elites e massa. Além disso, a hipótese de que as atitudes das elites e a massa seguem o debate da diplomacia vemos que há distinções importantes entre o discurso diplomático e as atitudes das elites e da massa. As distintas atitudes e visões sobre a capacidade de projeção brasileira no cenário internacional convergem com os debates existentes no meio acadêmico e na mídia brasileira sobre a atuação externa brasileira.

CONCLUSÃO

Neste capítulo analisamos as atitudes das elites e da massa com relação a organização do cenário internacional no contexto da globalização e à participação do País no sistema internacional.

O objetivo central deste capítulo era mostrar as crenças da opinião pública de elite e de massa a respeito do cenário internacional e como os brasileiros se vêem nele. Os dados revelaram que existem três atitudes face à globalização que estruturam as atitudes das elites e da massa com relação ao contexto internacional, além disso, essas atitudes influenciam as opiniões e percepções sobre a política externa brasileira.

A análise contrapôs, de um lado, uma forte desconfiança com relação ao sistema internacional e os benefícios da ordem pós-Guerra Fria, que não favorece a projeção do País de maneira autônoma no sistema internacional evidenciando, com isso, suas limitações e sua capacidade de influir nas decisões internacionais.

Esse grupo, tanto entre as elites como na massa, mostra maior desconfiança quanto aos resultados da participação do Brasil no sistema internacional. Tal grupo revela uma visão de que os efeitos da internacionalização são por demais negativos para o desenvolvimento doméstico.

Do outro lado, colocam-se aqueles que percebem benefícios no sistema internacional. Estes se subdividem entre aqueles que não sentem nenhum impedimento à participação crescente dos Países e aqueles que aceitam a internacionalização, mas de forma conflituosa, pois percebem que a ordem internacional não distribui igualmente os benefícios da globalização.

As atitudes de afluência e participação conflituosa se caracterizam por uma visão mais favorável aos benefícios da globalização no pós-Guerra Fria, mesmo que a participação conflituosa revele uma maior grau de desconfiança quanto à distribuição desses benefícios para todos os Países. No entanto, o caráter assimétrico do sistema não faz com que esse grupo tenha uma posição contrária à participação brasileira no sistema internacional.

As duas dimensões da participação, no entanto, mostram que participar é a única solução. Para o ex-Chanceler Celso Lafer seria o destino de Países como o

Brasil. A expectativa é de que essa participação aumentará a credibilidade e garantirá benefícios domésticos. Para aqueles que sublinham o caráter excludente da globalização, a participação brasileira pode significar o fortalecimento da sua posição internacional. A visão, porém, revela um certo pragmatismo de que, se não participar, os benefícios serão menores do que se houver um engajamento no sistema internacional.

Em outro sentido, a participação brasileira nos organismos e temas internacionais está, na visão da sociedade e das elites, relacionada à capacidade de projeção do País no cenário global. Somente aqueles que consideram que o Brasil tem uma projeção de âmbito internacional atribuem ao País alta capacidade de influir nos processos e órgãos internacionais. Elites e massa vêem o Brasil mais pela ótica de suas limitações, associadas tanto à condição de emergente do País, como também à estrutura do sistema internacional.

Tais atitudes sugerem uma forte convergência com o debate que discute as prioridades da ação externa brasileira e seus resultados. Nesse sentido, que iremos analisar no próximo capítulo as posições e as discussões frente às opções da política externa, principalmente, tendo como foco a questão do desenvolvimento, pois partimos do princípio que este é um importante eixo para a definição da política brasileira a partir dos anos 30.

CAPÍTULO 4

AS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A literatura tende a enfatizar as transformações que marcaram o País ao longo dos anos 90, e o impacto que exerceram na formulação e implementação da ação externa brasileira (Oliveira, 2005; Albuquerque, 2005). Dois fatores são vistos como centrais para compreender as transformações na política externa brasileira: um de natureza política - a transição do regime autoritário para o democrático – que, como tratamos no capítulo 2, proporcionou a criação de canais de participação para os diferentes setores da sociedade brasileira. O outro aspecto é de natureza econômica, que levou o País a adaptar-se aos processos econômicos numa ordem internacional globalizada. Nesse sentido, as mudanças no contexto internacional, com o fim da Guerra Fria, trouxeram novos desafios para a inserção econômica brasileira (Oliveira, 2005).

Nesse quadro emerge o debate sobre as opções e orientações da ação do Brasil: Governo, diplomacia e os demais setores da sociedade indagam-se, ao longo da década de 90, quais as opções apresentadas ao País e, conseqüentemente, como este deveria agir diante dessa nova ordem internacional.

Entre outros pontos, esse debate envolve a discussão sobre a continuidade ou não dos paradigmas tradicionais da política externa brasileira. De acordo com Lima (1994), o marco da atuação diplomática do Brasil, estruturado na década de 70, consolidou-se e manteve sua hegemonia até o final da década de 80, quando a conjuntura econômica adversa favoreceu a reformulação dos paradigmas tradicionais da política externa brasileira. Hirst e Pinheiro (1995) ao fazerem um balanço sobre as principais iniciativas diplomáticas nos Governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), indicaram que o reordenamento do sistema internacional, a globalização e o esgotamento do modelo de

substituição de importações foram elementos que afetaram as mudanças nas premissas tradicionais orientadoras da política externa brasileira¹⁵⁰.

Mello (2000), entretanto, argumenta que os elementos de continuidade nas diretrizes da política externa brasileira podem ser percebidos em diferentes momentos, sendo que estes envolvem, principalmente, a reafirmação dos objetivos de não-alinhamento, a diversificação, o universalismo e a autonomia nas relações externas do País.

O debate sobre a continuidade dos princípios norteadores da política externa, por outro lado, reflete as posições a respeito da definição dos interesses do Brasil e como, nesse novo contexto, permaneceria o objetivo central da política externa brasileira, que é proporcionar condições favoráveis ao desenvolvimento do País (Albuquerque, 2002:). Assim, como mostra Lima (2002), todo o debate sobre os princípios norteadores reflete o quanto esses são adequados ou não à busca do objetivo máximo da política externa brasileira: o desenvolvimento do País. Nesse caso, indaga-se se os conceitos definidos em outro momento histórico continuam adequados à ação do País no exterior no contexto da globalização.

O debate sobre adequação dos rumos da política externa brasileira, implementada a partir dos anos 90, para a melhor inserção internacional do País não ficaram restritos apenas aos meios acadêmicos e diplomáticos. Esse assunto foi amplamente debatido nas eleições presidenciais dos anos de 1994 e 1998 entre os candidatos Luís Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso. Os programas de governo e pronunciamentos dos candidatos apresentavam concepções distintas sobre as estratégias e opções do País no sistema internacional¹⁵¹.

¹⁵⁰ Hirst e Pinheiro (1995) entendem como premissas tradicionais o projeto, construído a partir de 1974, baseado na atuação independente e ativa no sistema internacional. As autoras reconhecem que a continuidade desse projeto tinha sido comprometida nos anos 80 em razão das crises de credibilidade que afetaram o país (Albuquerque, 2005). Para Lima (1994) foram duas as descontinuidades na política externa brasileira, sendo que ambas ocorreram quando a diplomacia não participou do processo de formulação da política externa. O Governo Collor de Mello, no início dos anos 90, marcou um período de descontinuidade com a política tradicional.

¹⁵¹ Nas duas eleições é possível analisar as posições dos dois candidatos, não apenas através do plano de Governo, mas também a partir dos artigos publicados na Carta Internacional (NUPRI-USP), no qual os candidatos expõem suas propostas sobre o que seria a política externa de seu Governo (Ver Carta Internacional, número 18).

Por isso, é possível supor que essa discussão, envolvendo as orientações da política externa brasileira, não ficou restrita aos círculos diplomáticos e políticos, transbordando para o restante da sociedade. A hipótese deste capítulo é que, em razão do impacto direto para o conjunto da sociedade brasileira, podem-se identificar visões distintas no que se refere à internacionalização do País nos anos 90. Parte-se do pressuposto teórico que os temas que apresentam impacto direto na vida cotidiana dos indivíduos tendem a mobilizar opiniões, sendo que quanto maiores forem os interesses em jogo, maior a tendência de ocorrer clivagens nas atitudes e opiniões¹⁵².

A agenda da internacionalização apresenta ambas as características: primeiro, foi um processo que teve forte impacto nas políticas domésticas. Ressalta-se na literatura que os temas da inserção internacional do País foi internalizado e ganhou forte dimensão na agenda doméstica (Ricupero, 1996). Em segundo lugar, tal processo foi acompanhado pela divisão das posições sobre as opções e orientações que o Brasil deveria adotar (Souza, 2002).

Assim, a outra hipótese que norteará a análise é que essas divisões podem ser agrupadas em duas vertentes centrais: aqueles que acreditam que a política brasileira deve priorizar assuntos econômicos e aproveitar as brechas existentes no sistema internacional; e aqueles que acreditam que o País deve manter uma política que lhe garanta recursos de poder e influência no sistema internacional. Nesse caso, as duas vertentes apresentam não somente visões distintas sobre o eixo central na política externa, como também apresentam visões distintas sobre os paradigmas tradicionais, como universalismo, diversidade e autonomia, e as funções que exercem no processo de internacionalização do País.

Pretende-se, por meio dessa análise identificar, na opinião das elites e da massa, os eixos da internacionalização do País na década de 90. Nesse sentido, se buscará identificar as clivagens centrais desse debate e seus efeitos nas atitudes e visões da sociedade.

As análises contidas neste capítulo serão baseadas nas informações contidas nos *surveys* “As Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000), Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais

¹⁵² Esse pressuposto teórico foi apresentado no capítulo 1.

(USP). É preciso ressaltar que existem poucos trabalhos que buscam identificar o sistema de crenças da sociedade brasileira¹⁵³ sobre as relações externas do País, por isso, não é possível, por exemplo, fazer uma análise longitudinal. Mesmo com relação a aspectos recentes da política brasileira, como o impacto da abertura econômica e as reformas do Estado, há escassez de material.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: primeiramente, serão apresentadas as idéias e divisões sobre as orientações da política externa brasileira na literatura e também nas percepções da sociedade brasileira. Em segundo lugar, serão analisados aspectos como a abertura comercial, os conceitos de diversidade e universalidade, além de identificar a relação desses aspectos com a visão sobre a orientação da política externa brasileira.

O DEBATE SOBRE A ESTRATÉGIA DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 90

As transformações no sistema internacional no final da Guerra Fria, entre outros fatores, provocaram no âmbito da política externa um forte debate dentro e fora da diplomacia sobre quais as opções estratégicas do País. A questão referia-se à capacidade do País de formular, nessa nova configuração do sistema internacional, uma estratégia clara e organizada da ação externa brasileira, dada a considerável complexidade alcançada não apenas na economia, mas também no “próprio perfil sócio-político do País como um todo” (Sato, 2000: 33).

As características de “global player” e “global trader”¹⁵⁴ do País seriam, com isso, fatores que multiplicavam as relações e os interesses brasileiros no sistema internacional. Para Sato (2000), a conjuntura internacional no contexto da globalização, associada às características do País, criava maiores dificuldades para a construção de estratégias de inserção internacional, exigindo maior debate no interior da sociedade, como também do próprio governo.

¹⁵³ O estudo de Manzur (1999), por exemplo, é uma importante referência, mas o trabalho busca apenas identificar alguns dos aspectos das relações externas do Brasil na sociedade brasileira. Não há o intuito de identificar o sistema de crenças que estrutura a política externa brasileira.

¹⁵⁴ Esses conceitos foram formulados na década de 90 para caracterizar o País como participante em diferentes fóruns, com amplos interesses no sistema internacional e, conseqüentemente, com uma diversidade de parceiros comerciais.

Assim, podemos perceber que se tornou corrente no discurso diplomático a posição de que o Brasil deveria ajustar-se à ordem internacional e aproveitar as brechas oferecidas pelo sistema (Lampreia, 1999a). A posição brasileira não poderia basear-se no “voluntarismo”, pois o sistema internacional colocava novos desafios que deveriam ser respondidos por meio de políticas confiáveis (Lampreia, 1996-CI).

Dentro dessa perspectiva, a política externa deveria estar atenta aos diversos “nichos de oportunidade”, ou seja, “atender os objetivos estratégicos e explorar as oportunidades econômicas nas diversas frentes do nosso relacionamento externo” (Lafer, 1994: 45). Os nichos de oportunidade não se restringiriam às questões econômicas, mas também se entenderiam aos temas políticos.

O Brasil, de acordo com essa percepção, não poderia correr riscos e perder oportunidades, que tinham sido parte da política externa brasileira em diferentes momentos históricos¹⁵⁵. Considerando os múltiplos interesses do País no sistema internacional, a estratégia de inserção do Brasil teria que ser pautada, principalmente, em maximizar as vantagens comparativas do País, aplicar políticas domésticas que aumentassem sua credibilidade internacional.

De acordo com Corrêa (2000), diante da nova realidade internacional o Governo Brasileiro optou pelo pragmatismo, pois independente das assimetrias existentes no sistema internacional (no qual o País sempre foi atingido), a orientação da política externa buscou definir a construção progressiva da inserção competitiva do Brasil.

A agenda da política externa brasileira deveria, com isso, enfatizar a ampliação da presença brasileira no comércio mundial, sendo colocada em destaque como uma das prioridades da inserção externa do País. Dentro dessa lógica o País não poderia satisfazer-se em representar apenas 1% do comércio internacional.

No entanto, não se pode desconsiderar outros fatores, também, importantes para o País, como a democracia, respeito aos direitos humanos e ao

¹⁵⁵ Lohbauer (2000), a partir da análise de Moura (1991), argumenta que o Brasil viveu, em diferentes momentos de sua história diplomática, o que o autor chamou de “ilusões” sobre o poder do país no sistema internacional, como também sobre sua agenda externa.

meio ambiente, etc. A agenda da política externa tem se tornado mais ampla, mas sem alterar os princípios tradicionais da diplomacia brasileira.

Por outro lado, mesmo considerando que País é amplamente representado nas organizações internacionais, além do seu potencial de mercado ser um grande atrativo num mundo baseado nas relações econômicas (Albuquerque, 1994; Sato, 2000), o Brasil deveria perceber que sua capacidade militar, bem como a ausência de guerras e conflitos étnicos ou fronteiriços, limitava a adoção de uma ação externa baseada na “diplomacia de poder”. Assim, a ação estratégica brasileira deveria pautar-se pela maximização das vantagens do País no sistema internacional garantindo, com isso, bases sustentáveis para o desenvolvimento interno.

Os críticos a essa estratégia (principalmente, membros de movimentos sociais e sindicatos) argumentavam que a inserção mundial do Brasil exigia a capacidade de articular um projeto nacional voltado para a superação de desequilíbrios internos (Lula da Silva; 1994-CI; Vicentinho, 1994-CI). A adoção de políticas ativas de desenvolvimento que transcendessem a dimensão comercial, buscando atrair países que tinham uma agenda similar à brasileira seria a forma de resistir aos efeitos de uma ordem internacional assimétrica. Nessa visão está inserida uma crítica ao estilo da política externa, que deveria adquirir maior assertividade em temas políticos, não restringindo a inserção internacional apenas à agenda econômica (Genoino, 1999-CI; Garcia; 1997)¹⁵⁶.

Para esses críticos a ação externa brasileira estava focada, para alguns de forma demasiada, em questões pontuais sem um posicionamento geral do papel

¹⁵⁶ Essa posição crítica reflete a posição na Guerra Fria, no qual a identidade internacional do Brasil compreenderia uma potência média que poderia estabelecer uma ponte entre o mundo dos países desenvolvidos e os países pobres. Potência média com perspectiva própria de poder, baseada na condição de país em desenvolvimento que possibilitaria um exercício de liderança própria (Fonseca, 1998). No início dos anos 70, Araújo Castro considerava que as potências empreendiam uma política que buscava manter o *status quo* consolidado após a Segunda Guerra Mundial e, neste contexto, a política externa deveria fortalecer a posição do país, neutralizando os fatores externos que pudessem contribuir para a limitação de seu poder nacional. Articula-se, dessa forma, um outro aspecto presente na diplomacia brasileira que é a reivindicação da participação ativa nas reuniões dos organismos internacionais, na condição de país em desenvolvimento (Fonseca, 1998). Consolidou-se uma visão na qual o Brasil tinha consciência de sua posição relativa, mas, por outro lado, buscava um espaço de participação autônoma no sistema internacional (Lafer, 2001). De maneira geral, essa posição oferece ao país uma capacidade de articular consensos, explorando-se a ligação com os problemas dos países em desenvolvimento, mas tendo interesses semelhantes aos países desenvolvidos (Lafer, 2001).

exercido pelo País no sistema internacional. De acordo com essa perspectiva a definição estratégica deixou de tentar abarcar uma concepção ampla de mundo, mas foi definida a partir de interesses setoriais (Souto-Maior, 1997). Assim, as estratégias passaram a ser pontuais e específicas: protecionismo agrícola, o acordo sobre o comércio de produtos de tecnologia da informação, a chamada cláusula social no comércio internacional, por exemplo.

Cervo (2002) apresenta uma dura crítica quanto à política externa brasileira a partir dos anos 90. Para o autor, o País apresentou uma política externa confusa, e mesmo contraditória, em alguns momentos (Cervo, 2002: 6). Para ele, essa situação era resultado de uma visão errônea do conceito de mudança, presente em toda a política externa do período, que levou o País, na sua opinião, “em desistir de fazer uma política externa própria” (Cervo, 2002: 8) e aplicou uma série de reformas voltadas para a “destruição do patrimônio e poder nacionais” (Cervo, 2002: 8). Nas suas palavras, o Estado brasileiro “erigido como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária” (Cervo, 2002: 8)¹⁵⁷. Esses erros, na opinião de Cervo (2002), levaram a uma política externa dispersa, sem um rumo firme, ou uma estratégia de inserção no mundo da interdependência, além de oferecer um eixo para o padrão de envolvimento externo do País¹⁵⁸.

Essa situação errática da política externa brasileira ganharia maior ênfase considerando a falta de um grupo crítico no interior do Itamaraty, ou pelo menos que fosse capaz de se contrapor ao grupo hegemônico (Bernal-Meza, 2002a)¹⁵⁹. Isto impediria o debate crítico dentro da instituição e, conseqüentemente, à apresentação de um modelo alternativo para a inserção externa brasileira, que os

¹⁵⁷ Sua crítica refere-se ao discurso do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2001) que expressou que a política brasileira baseava-se numa tríplice mudança interna: democracia, estabilidade monetária e abertura econômica (Cardoso, 2001).

¹⁵⁸ Cervo (2002) não desconsidera em sua análise a intensa atividade da diplomacia brasileira durante a década de 90, mas sua crítica refere-se a uma falta de resultados efetivos com vista a realização dos interesses do país.

¹⁵⁹ Foi amplamente noticiado, o que Celso Lafer (2002a) denominou o “alegado expurgo no Itamaraty”, que diz respeito ao episódio do afastamento do diplomata Samuel Pinheiro Guimarães da direção do IPRI após a divulgação de uma entrevista cujo diplomata fazia severas críticas à posição negociadora do Brasil no âmbito da ALCA. O diplomata foi identificado como líder de um grupo no interior da diplomacia que não concordava com o eixo de atuação do Brasil nos fóruns internacionais, por isso, seu afastamento da direção do Instituto de Pesquisa no Itamaraty.

grupos mais à esquerda no espectro político incorporarão como estratégico no seu discurso eleitoral¹⁶⁰.

De maneira geral, as críticas à política externa brasileira ressaltam sua incapacidade de definir uma estratégia que possa alcançar o objetivo máximo da política externa brasileira que são as condições para o desenvolvimento do País. Entretanto, a noção de que a política externa deve-se pautar por esse objetivo é consensual entre os analistas. As divergências, porém, entre os grupos restringem-se ao **que** e ao **como** a política externa será implementada.

Assim, pode-se dividir o debate em duas correntes¹⁶¹: aqueles que acreditam que política externa deveria priorizar os temas econômicos e comerciais, aproveitando as oportunidades visando uma inserção internacional ampla. Por outro lado, os críticos a essa visão argumentavam que a política externa brasileira não poderia apenas priorizar os aspectos econômicos, tendo uma ação ligada a temas da agenda da “alta política”¹⁶².

Visando compreender como esse debate se apresentou à opinião pública brasileira analisaremos na próxima seção o survey “As Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000), Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (USP), para averiguar se essas clivagens também são perceptíveis nas atitudes das elites e da massa. A hipótese é que essas clivagens também serão identificadas na sociedade, como uma espécie de “transbordamento” do debate acadêmico e diplomático¹⁶³. Este capítulo parte do pressuposto, presente na literatura, que temas que possuem impacto direto na

¹⁶⁰ Esse aspecto é bastante perceptível nos documentos do Partido dos Trabalhadores (PT), mas também de outras organizações como o MST e também de ONGs, como o IBASE.

¹⁶¹ As duas correntes tinham representantes dentro do próprio Governo, como enfatiza a reportagem de Josias de Souza, em 18 de dezembro de 1994, no Jornal Folha de São Paulo apresenta algumas das divisões dentro do Itamaraty. Para o jornalista o grupo que tinha uma forte visão favorável a uma política terceiro-mundista, estava em declínio, sendo que emergia como grupo central aqueles favoráveis a uma política de ampla abertura e de internacionalização baseada na competitividade econômica (Souza, 1994). Berna-Meza (2002a) também ressaltava o declínio do grupo favorável a uma política terceiro-mundista, sendo o grupo “hegemônico” ligado a uma política de inserção fortemente econômica.

¹⁶² O termo “alta política” serve para distinguir os dois grupos, mas uma análise detalhada do discurso o que se percebe é uma visão sobre o sistema internacional baseada na distribuição do poder que coloca os países em dois patamares, aqueles que tem influência e recursos de poder e, no outro sentido, aqueles que não possuem poder ou influência no sistema internacional.

¹⁶³ Essa hipótese parte do princípio funcionalista que coloca que alguns temas da agenda da política são transportados para a sociedade de modo geral.

vida cotidiana, como questões econômicas, tendem a mobilizar as opiniões no interior da sociedade (Rosenau, 1967; Rissen-Kappen, 1995; Holsti, 1996).

AS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM AS VISÕES DAS ELITES E DA SOCIEDADE

O primeiro passo visando a identificar as atitudes das elites e da massa foi selecionar perguntas que indicassem as possíveis dimensões da internacionalização do País nos *surveys* “Percepções das Elites e da Sociedade sobre a Política Externa Brasileira” (NUPRI-USP). As perguntas escolhidas para a análise fatorial buscaram construir as idéias presentes nos debates, ou seja, aquelas que pudessem relacionar-se à busca de uma inserção internacional competitiva economicamente, como também elementos relacionados a uma “diplomacia de poder”, ou seja, que ressaltasse a política de liderança e hegemonia no sistema internacional¹⁶⁴. Também foram incluídas perguntas que tratavam das ações voltadas para a cooperação e o desenvolvimento geral dos povos. Considerou-se esse eixo como sendo tradicional na ação externa brasileira (Corrêa, 1999; Lima, 2000).

A análise fatorial¹⁶⁵ revelou a existência de três grupos no que se refere aos eixos norteadores da inserção externa do Brasil. Examinando os *eigenvalues*¹⁶⁶ verificou-se que três fatores encontravam-se acima de 1 (critério de Kaiser). Na análise das opiniões da massa o primeiro fator corresponde a 29%, o segundo a 16% e o terceiro a 13% do total do *eigenvalues* do modelo, ou seja, explicam juntos 58% das variações das medidas originais. Na análise das elites o primeiro fator corresponde a 23%, o segundo fator a 15% e o terceiro fator a 12%

¹⁶⁴ Esses conceitos estão presentes na política externa brasileira que indicam um perfil ou aspiração de liderança do país em fóruns multilaterais e regionais (Lima, 2000).

¹⁶⁵ É uma análise multivariada que se aplica à busca de identificação de fatores num conjunto de medidas realizadas. A identificação de novas dimensões na análise fatorial recorre à análise de componentes principais, que seria a identificação da função que melhor discrimina os objetos e, depois, deriva a função ortogonal. As medidas seriam os escores e sua unidade poderia ser a menor medida entre os pontos.

¹⁶⁶ O *eigenvalue* é a medida de quanto a variância total das medidas realizadas pode ser explicada pelo fator. O *eigenvalue* avalia a contribuição do fator ao modelo construído pela análise fatorial, sendo que um valor pequeno sugere pequena contribuição do fator na explicação das variações das variáveis originais.

do total de *eigenvalue*, explicando cumulativamente 50% da amostra. Dessa forma, considerou-se satisfatório e representativo do real.

O procedimento seguinte foi analisar a matriz fatorial para identificar, pelos factor loadings¹⁶⁷, quais as variáveis que melhor se correlacionam com cada fator. A estratégia de rotação para a matriz fatorial utilizada foi o método varimax com a Normalização de Kaiser e o método de extração foi o de Análise do Componente Principal.

No caso da massa o fator 1 reúne as informações relativas às variáveis: o objetivo da política externa é desenvolver do ponto de vista tecnológico; competir com mão-de-obra qualificada; garantir a estabilidade do País; aumentar o crescimento; elevar a competitividade; cooperar para o desenvolvimento econômico e buscar a prosperidade brasileira. O fator 2 reúne as variáveis: cooperar para o desenvolvimento econômico, para a convivência pacífica e garantir a prosperidade do Brasil. E o fator 3 é composto das variáveis: objetivos expansionistas e hegemônicos; garantir o poder internacional; investir nos Países vizinhos. A diferença entre os conteúdos das variáveis entre os fatores e sua homogeneidade dentro de cada fator é evidente.

No caso das respostas entre os membros das elites percebe-se a mesma estrutura dos fatores, sendo que a diferença mais marcante entre as elites e a massa diz respeito ao fator 3, composto por apenas duas variáveis (exercer hegemonia e privilegiar a busca do poder internacional). Nas elites, de forma geral, os assuntos relacionados à busca de poder internacional tendem a ter um menor peso comparado com a massa (ver análise fatorial 4.1). No geral, os demais fatores apresentam a mesma estrutura nas elites e na massa.

¹⁶⁷ O factor loading é a medida de correlação entre a função derivada e as medidas originais. Ver Pereira (2001)

ANÁLISE FATORIAL 4.1
ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS PERSPECTIVAS DAS ELITES E DA MASSA -
COMPONENT MATRIX (2)

Perguntas seleccionadas sobre aspectos a serem privilegiados na ação externa do País no sistema internacional:	Massa (1998)			Elite (2000)		
	1	2	3	1	2	3
Desenvolver e inovar do ponto de vista tecnológico	,520			,610		
Competir mão-de-obra qualificada	,598			,567		
Garantir condições de estabilidade	,629			,637		
Brasil terá crescimento acelerado	,571			,536		
Brasil é cada vez mais competitivo	,599			,539		
Cooperar para o desenvolvimento econômico dos povos		,440			,629	
Cooperar para convivência pacífica entre os povos		,523			,582	
Brasil tem objetivo expansionista			,726			
Brasil pretende exercer hegemonia			,692			,530
Brasil investir capitais nos Países vizinhos			,506			
Brasil visa garantir poder internacional			,490			,670

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Extraction Method: Principal Component Analysis.

(2) 4 components extracted.

Assim, percebe-se que no primeiro fator é privilegiada a ação externa voltada para aspectos da competitividade econômica do País. O segundo fator apresenta forte componente da busca da cooperação, enquanto, o terceiro fator contém a visão de que a política externa deve privilegiar os aspectos relacionados à sua capacidade de exercer influência e poder no sistema internacional.

O primeiro grupo, que privilegia na agenda brasileira os assuntos econômicos e a competitividade do setor produtivo expressa a visão no debate, apresentado anteriormente, de que no âmbito da interdependência e da globalização os fatores relacionados à inserção competitiva do País são essenciais para garantir seu objetivo máximo que é o desenvolvimento.

Para o segundo a projeção brasileira deve voltar-se para a busca da solução pacífica dos conflitos e o desenvolvimento dos povos. Essas atitudes

estariam em consonância com os princípios tradicionais¹⁶⁸ que norteiam a ação do País no cenário internacional, entre eles: solução pacífica dos conflitos; auto-determinação das nações; não intervenção nos assuntos domésticos de outros Países; adoção de normas e princípios da lei internacional e multilateralismo¹⁶⁹ (Albuquerque, 2004; Seixas Corrêa, 1999).

A identificação desses princípios norteadores com as atitudes e as crenças foi apresentada por Souza (2002) ao analisar os valores da comunidade¹⁷⁰ brasileira de política exterior. Os dados analisados pelo autor indicam a existência de um sentimento de identidade nacional, construído pelas suas dimensões continentais, sua atuação pacífica e conciliadora no sistema internacional. Além disso, a comunidade de política externa brasileira acredita que o País deve empenhar-se em promover seu desenvolvimento e consolidar seu papel de líder regional. A busca da solução pacífica dos conflitos indica um dos valores máximos da atuação brasileira no sistema internacional, sendo valorizada entre os membros da comunidade de política externa brasileira.

Na outra direção, colocam-se aqueles que consideram que a política brasileira deve voltar-se para o aumento da sua liderança no sistema internacional, uma política externa voltada para o poder e o exercício da hegemonia. Essa posição privilegia uma política de poder e de reforço da liderança brasileira no cenário internacional. A reivindicação de uma política de poder como condição para fazer valer externamente os objetivos ditados pelo interesse nacional é a base do discurso daqueles que consideram que o País possui uma certa margem para definir suas próprias estratégias internacionais,

¹⁶⁸ A diplomacia brasileira afirma basear-se em princípios gerais, permanentes e abstratos que repercutem em credibilidade para o país no cenário internacional (Albuquerque, 2005).

¹⁶⁹ Albuquerque (2004) argumenta que esses princípios estão inseridos na Carta das Nações Unidas e também norteiam a ação de outros países no cenário internacional.

¹⁷⁰ A comunidade brasileira de política exterior, na opinião do autor, é composta de membros do Governo, Políticos, Empresários, Sindicalistas, Jornalistas e Acadêmicos que estão diretamente ligados aos temas da agenda internacional do Brasil. Entende-se por comunidade epistêmica uma rede de profissionais com reconhecida especialização e competência em uma área de conhecimento que possuem um conjunto de crenças e princípios em comum.

sendo que as decisões seriam resultados de cálculos racionais e não idealistas¹⁷¹ (Bernal-Meza, 2002a, 2002b).

Diferentemente, da hipótese inicial que as elites e a massa refletiriam apenas as clivagens presentes no debate sobre os eixos norteadores da política brasileira a partir dos anos 90, os resultados indicaram que ela também incorpora aspectos tradicionais da política externa brasileira, como a atuação ligada à cooperação.

Para compreender a proporção que cada grupo representa da sociedade brasileira, buscou-se, a partir dos resultados da análise fatorial, construir uma nova variável¹⁷² que agrega as respostas dos três grupos sobre as orientações da política externa brasileira.

Assim, no quadro 4.1 observa-se que apenas 5,7% e 3,3% na massa e nas elites, respectivamente, desconsideram qualquer uma das orientações. Além disso, é expressivo o número de entrevistados entre as elites e a massa que não distingue nenhuma das orientações da política externa brasileira: para 49,7% e 37,8%, respectivamente, entre as elites e a massa a política externa brasileira contém todas as três dimensões apresentadas. Os resultados também indicam que, para essa parcela expressiva da sociedade, esses eixos orientadores não são excludentes, sendo que as três dimensões comporiam a internacionalização do Brasil.

¹⁷¹ O pressuposto desse grupo é que o cenário internacional é anárquico e a participação dos países nos centros decisórios é um reflexo da distribuição de poder. Ver Bernal-Meza (2002a, 2000b).

¹⁷² A variável foi construída a partir dos índices gerados para cada fator.

QUADRO 4.1
VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO GERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS ELITES E NA
MASSA (%)

Orientação da PEB	Massa (1998)	Elite (2000)
Nenhum	5,7	3,3
Todos	37,8	49,7
Econômico	32,3	26,8
Cooperação	14,8	16,3
Poder	9,3	3,9
Total	(1504)	(153)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Esta variável foi construída a partir dos resultados da análise fatorial, ela é uma composição dos três fatores.

Entre aqueles que distinguem a orientação da política externa brasileira é expressiva a proporção dos que atribuem maior peso aos temas econômicos (32,3% na massa e 26,3% nas elites), seguido da visão mais idealista da participação brasileira, privilegiando os componentes da cooperação e da paz, sendo 14,8% entre a massa e 16,3% entre as elites. Por último, encontram-se aqueles que consideram as relações de poder como fatores orientadores da política externa brasileira, sendo que as elites mostram menor inclinação do que a massa nesse item: 9,3% na massa contra apenas 3,9% entre as elites.

Os resultados corroboram a hipótese de que existem clivagens de atitudes no que diz respeito às orientações da política externa brasileira. As clivagens mostram-se polarizadas entre dois grupos: de um lado, aqueles que acreditam numa atuação internacional voltada para a agenda econômica e, de outro lado, aqueles voltados para uma agenda política. Esse último grupo, entretanto, subdivide-se: entre aqueles que privilegiam a dimensão da cooperação e aqueles que acreditam que a política externa deveria basear-se numa “política de poder”.

De maneira geral, a cooperação e a busca de poder privilegiam uma abordagem mais ligada à agenda política da inserção externa do País, tanto no que se refere à busca de desenvolvimento geral dos povos, como também a

consolidação da liderança brasileira nos fóruns internacionais. O argumento de que a busca da cooperação dos povos de uma maneira geral pode ser um fator importante para o país alcançar seu desenvolvimento econômico é fortemente associado ao discurso de alguns setores políticos. Nesse sentido, os princípios tradicionais fortaleceriam a posição do país, legitimando sua ação na busca de uma liderança e posição no sistema internacional.

A pequena proporção de entrevistados que consideram os fatores ligados à orientação voltada para os recursos de poder, em grande parte, é compatível com as hipóteses da literatura internacional, que indica uma diminuição importância das variáveis mais associadas ao contexto da Guerra Fria (Schneider, 1996). Por outro lado, as pesquisas realizadas nos anos 90, evidenciam a crescente importância que os setores da sociedade fornecem às dimensões econômicas na inserção externa dos países. No caso, brasileiro a falta de pesquisas sobre esse tema dificulta uma avaliação longitudinal do peso de determinadas variáveis para a construção da estrutura de crenças sobre a inserção internacional do País¹⁷³, mas ela indica que as atitudes da sociedade brasileira seguem o padrão internacional.

Em geral, os estudos sobre a estrutura de crenças na área de política externa mostram que fatores demográficos e sociais são clivagens importantes das atitudes das elites e massa. No caso da estrutura de crença norte-americana, por exemplo, o eixo internacionalismo-isolacionismo está correlacionado a clivagens ideológicas e partidárias (Wittkopf, 1990; Holsti, 1996). Por isso, buscou-se na análise sobre os eixos da orientação da política externa brasileira apresentar as clivagens domésticas associadas a essa atitude, utilizando-se a técnica de correlação de Pearson¹⁷⁴. Os resultados indicaram que entre as elites os fatores mais correlacionados dizem respeito à atitude quanto à globalização, à auto-identificação nacionalista e à posição ideológica. Já entre a massa as

¹⁷³ Deve-se destacar que os fatores econômicos são ressaltados na literatura como centrais para a inserção da política externa brasileira, inclusive no contexto da Guerra Fria. Ver Albuquerque (2004), Oliveira (2005), Vigevani e Oliveira (2004).

¹⁷⁴ Nessa análise foram descartadas as respostas daqueles que não identificaram nenhuma das orientações e também os que acreditam que todas as três orientações integram a inserção internacional do Brasil.

variáveis associadas referem-se à atitude quanto ao sistema internacional e à posição ideológica. Tanto entre as elites quanto na massa a auto-identificação ideológica mostrou um baixo grau de associação, tendo índice de significância de 0,11 e 0,18, respectivamente, na massa e nas elites. Esse fato é bastante revelador, considerando que grande parte do debate sobre a inserção externa brasileira nos anos 90 mobilizou grupos políticos diferentes, a suposição era que a auto-identificação ideológica teria uma forte associação com as atitudes sobre a internacionalização do País.

O nível de escolaridade, que tradicionalmente é um fator de clivagem das opiniões e atitudes no interior da população em geral (Holzhacker, 2001), não se mostrou associado às atitudes sobre a orientação da política externa.

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 4.1
ATITUDES SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

	ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	
	Massa	Elite
Id. Ideologica	-,093(*) ,011	-,243(*) ,018
Posicionamento Internacional do Brasil	-,051 ,149	,025 ,802
Atitudes quanto à globalização	,186(**) ,000	-,241(*) ,016
Nacionalismo	-,028 ,423	,301(**) ,003
Escolaridade	-,033 ,335	

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Os resultados mostram, que no caso da população em geral, a principal associação apresenta-se com as atitudes frente ao sistema internacional no contexto da globalização, sendo que aqueles apresentam uma atitude de participação conflituosa (acreditam nos benefícios da globalização, mas os Países estão excluídos) tendem a considerar que a ação externa brasileira deve voltar-se para os aspectos econômicos, ligados à competitividade econômica e a

internacionalização da economia brasileira. Enquanto, aqueles que apresentam uma atitude de alienação do sistema internacional (acreditam que o sistema é excludente e a globalização não trará benefícios aos Países) tende a considerar que a ação da política externa brasileira deveria se basear no princípio da cooperação e na busca do desenvolvimento dos povos.

Na tabela 4.1 vemos que entre aqueles que possuem uma atitude de alienação quanto à globalização 48% consideram que o princípio norteador da política externa brasileira deve ser a cooperação e a busca do desenvolvimento dos povos, enquanto entre aqueles que apresentam uma atitude de afluência e de participação conflituosa a proporção cai para 24,6% e 19,4%, respectivamente.

Já entre aqueles que apresentam uma atitude afluência (a globalização trará benefícios e não é excludente) é maior a percepção de que a economia é o eixo orientador da política externa brasileira: 64,1% consideram que as questões econômicas norteiam a ação externa do País, proporção que cai para 38,7% entre aqueles que apresentam uma atitude de alienação. Os que têm uma atitude de participação conflituosa no sistema internacional também destacaram, em maior proporção que os demais, que o eixo na inserção internacional do País é a busca de poder: enquanto essa visão representa 13% e 12%, respectivamente, das respostas entre as atitudes de alienação e afluência sobe para 16,5% entre aqueles que tem uma atitude de participação conflituosa no que diz respeito à globalização. Entretanto, essas diferenças não representam uma variação significativa com relação ao total (14,8%)¹⁷⁵.

As atitudes da massa dividem-se em dois grupos: o primeiro com uma visão crítica da globalização (apresentando um atitude de alienação) e favorável a uma agenda da política externa voltada para a cooperação; o segundo grupo, que é composto daqueles que têm uma visão pró-globalização, e indicam o eixo econômico na atuação externa brasileira.

¹⁷⁵ O resíduo ajustado ficou dentro do intervalo de +2,0 e -2,0, indicando não haver variações estatística significativas.

TABELA 4.1
VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DE ACORDO COM A ATITUDE
QUANTO AO SISTEMA INTERNACIONAL ENTRE A MASSA (%)

Visão sobre a Orientação da PEB	Atitude quanto ao sistema internacional Massa (1998)			Total
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	
Cooperação	48,0% 6,7	24,6%	19,4% -4,8	26,5%
Econômico	38,7% -5,6	62,8%	64,1% 3,3	58,7%
Poder	13,3%	12,6%	16,5%	14,8%
Total (100%)	(150)	(191)	(407)	(748)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	48,652(a)	4	,000

É importante observar que, para aqueles que apresentam maiores críticas ao sistema internacional, com uma atitude de alienação, o Brasil deve voltar-se para uma ação baseada na cooperação. Enquanto, aqueles que têm atitude de afluência e participação conflituosa acreditam que o eixo orientador da política externa deveria ser a economia.

A atitude de alienação, como vimos no capítulo 3, revela uma crítica ao sistema internacional, tendo forte percepção de que países, no qual o Brasil se encaixa, são excluídos dos benefícios da ordem globalizada. Nesse sentido, seria possível supor que esse grupo rejeitaria uma orientação voltada para a cooperação e, por outro lado, atribuindo maior peso às relações de poder. No entanto, os dados da Tabela 4.1 sugerem que esse grupo, apesar de crítico com relação à ordem internacional, considera que a cooperação e a busca do desenvolvimento geral dos povos é uma importante prioridade para a ação externa brasileira. Provavelmente, essa percepção associa-se aos argumentos que valorizam a cooperação como instrumento para a construção de uma ordem mais justa e menos assimétrica, favorecendo, com isso, os objetivos de desenvolvimento do próprio Brasil. Assim, essa percepção tem uma interligação

com os argumentos daqueles que acreditam na projeção baseada no poder, pois também esses consideram que a alteração das relações de poder no sistema internacional é essencial para os objetivos da política externa brasileira. Na literatura, no entanto, essa percepção está relacionada à necessidade de um projeto autônomo, que possa abarcar os interesses, que são bastante diversificados, do País no sistema internacional.

Por outro lado, as atitudes de afluência e participação conflituosa revelam a percepção de que o Brasil deve aproveitar as brechas existentes no sistema internacional e, assim, garantir as condições para o desenvolvimento do País. As condicionalidades do sistema internacional, principalmente para aqueles que apresentam uma atitude conflituosa quanto às expectativas da globalização, devem ser superadas a partir de uma atuação mais pragmática.

A comparação das atitudes das elites e da massa, a partir da análise da Matriz de Correlação de Pearson 4.1, revela padrões de comportamento distintos. Diferentemente da massa, que as atitudes frente ao sistema internacional influenciam as visões sobre as dimensões da atuação externa do Brasil, as elites voltam-se primeiramente para a agenda doméstica, apresentando uma maior correlação entre a auto-identificação nacionalista¹⁷⁶, tendo um peso menor às atitudes quanto aos processos globais e a auto-identificação ideológica¹⁷⁷.

Para Lafer e Lottenberg (1992) a questão nacionalista é bastante complexa na vida política brasileira, pois envolve diferentes fases e imagens sobre o País e sua realidade¹⁷⁸. Contudo, os autores argumentam que sempre foi um aspecto

¹⁷⁶ Foi solicitado aos entrevistados (elites e massa) para indicarem numa escala de 0 a 7 sua posição nacionalista, sendo que zero seria pouco nacionalista e 7 muito nacionalismo. As respostas foram agrupadas em três categorias: 1 e 2 – pouco nacionalismo; 3, 4 e 5 mediano e 6 e 7 muito nacionalismo. O agrupamento seguiu padrão utilizando, também, na pergunta referente a auto-identificação ideológica. Correlação de Pearson de 0,301 e significância de 0,001.

¹⁷⁷ Correlações de Pearson de - 0,241 e significância de 0,001 (atitudes quanto à globalização) e - 0,243 significância de ,018.

¹⁷⁸ Lafer e Lottenberg (1992) argumentam que o nacionalismo brasileiro não se reduz as distinções ideológicas, pois reflete um processo mais complexo sobre o projeto de desenvolvimento, que em certos momentos contrastaram posições liberais (menor intervenção estatal e controle ao capital estrangeiro) e as posições desenvolvimentistas (relacionada à visão do Estado e o capital nacional como indutor do desenvolvimento econômico do país). O nacionalismo na vida pública brasileira era percebido nos anos 50 em campanhas como “O petróleo é nosso”, que na visão de Lafer e Lottenberg (1992) reflete a busca de conhecimento sobre o país e o seu destino no cenário do pós-Guerra. Nos anos 50 existiam duas correntes que centravam o debate: os cosmopolistas, que consideravam que o desenvolvimento brasileiro

presente no debate interno a respeito da inserção internacional do Brasil, pois essa questão sempre esteve acoplada às perspectivas do problema do desenvolvimento nacional. Manzur (1999), a propósito, considera que a principal clivagem no interior da sociedade brasileira formou-se a partir do segundo Governo Vargas, dividindo os nacionalistas, contrários à penetração do capital internacional como indutor do desenvolvimento, e os “entreguistas” que apoiavam a participação dos investimentos estrangeiros no País (Manzur, 1999: 20)¹⁷⁹.

Apesar da complexidade e dos diferentes significados que o conceito nacionalista apresenta na realidade brasileira, é significativo observar que para as elites essa atitude de alguma forma, ainda, se encontra relacionada com as atitudes sobre o processo de internacionalização do Brasil nos anos 90. Além disso, entre as elites a auto-identificação nacionalista mostrou-se mais associada às dimensões referentes às orientações da política externa (economia, cooperação e poder) que as demais variáveis analisadas.

De maneira geral, a análise das opiniões das elites contidas no survey “Percepções das Elites e da Sociedade sobre as Relações Externas do Brasil” (1998 e 2000) indica que aqueles que se identificam como pouco nacionalistas tendem a atribuir o eixo da política externa à orientação econômica, enquanto aqueles que se dizem muito nacionalistas apresentam proporção menor entre os que atribuem uma orientação econômica à política externa: 86,4% daqueles que se dizem pouco nacionalistas acreditam que a política externa orienta-se pelos

deveria conter ampla participação de capital estrangeiro, e os nacionalistas, que sustentavam que o capital nacional deveria sustentar o crescimento do País. Esse debate se estenderia na implementação do projeto de substituição de importações. O nacionalismo nos anos 70 incorporou a idéia da necessidade de se ter uma ação soberana dos países e implementar um projeto autônomo. Nos anos 80, para Lafer e Lottenberg (1992), o nacionalismo ainda refletia a visão de que a sociedade teria controle sobre o seu próprio destino e, indiferente das vulnerabilidades no sistema internacional, era preciso construir um projeto nacional. Além disso, os autores acreditam que existem dissonâncias entre uma posição favorável a internacionalização, comparada a posição cosmopolita dos anos 50, com as posições protecionistas e refratárias a internacionalização nos processos globais.

¹⁷⁹ Para a autora, entretanto, os anos 60 marcarão uma nova fase da participação da opinião pública, sendo que o contexto internacional de polarização ideológica afetaria também as visões no interior da sociedade brasileira, que se dividiriam entre esquerdistas, que acreditavam que o País deveria ter uma política de alinhamento com o bloco comunista; os direitistas, por outro lado, eram favoráveis à adesão aos valores ocidentais capitalistas, e a tendência neutral era favorável a uma inserção internacional que “seguisse moldes universalistas, sem peias ideológicas, buscando o desenvolvimento sem uma necessidade de adesão a qualquer dos blocos (comunistas ou ocidental), tendo em vista que estes próprios caminhavam rumo a um entendimento (advindo da coexistência pacífica)” (Manzur, 1999: 58)

critérios econômicos, caindo para 67,7% e 50%, respectivamente, entre os mais ou menos e muito nacionalistas.

No entanto, quanto mais auto-identificado como nacionalista, maior é a proporção dos que consideram que a internacionalização brasileira baseia-se no critério da cooperação: entre os que se auto-identificam como pouco nacionalistas 13,6% consideram que a política externa está voltada para a cooperação, sendo que esse percentual sobe para 25,8% entre os que se consideram mais ou menos nacionalistas e para 38,6% entre os que se consideram muito nacionalistas.

Essa relação também ocorre quando se trata do eixo “poder”, ou seja, quanto mais nacionalista, maior a visão de que a política externa orienta-se pela busca do poder: entre aqueles que se consideram mais ou menos nacionalistas 6,5% consideram que a ação externa brasileira esta baseada na questão do poder, enquanto entre os que se posicionam como muito nacionalista esse percentual sobe para 11%.

Isto reforça a hipótese de que a cooperação e a “política de poder” fazem parte de um mesmo eixo político, como sugerido no caso das atitudes da massa. Ou seja, refletindo os argumentos que a atuação baseada numa agenda política reforçaria os interesses do País e garantiria maiores resultados.

TABELA 4.2
VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SEGUNDO O AUTO-IDENTIFICAÇÃO NACIONALISTA ENTRE OS MEMBROS DA ELITE (%)

	Auto- Identificação Nacionalista Elites (2000)			Total
	Pouco	Mais ou menos	Muito	
Econômica	86,4% 2,5	67,7%	50,0% -2,6	63,9%
Cooperação	13,6% -1,8	25,8%	38,6% 1,9	28,9%
Poder	,0%	6,5%	11,4%	7,2%
Total (100%)	(22)	(31)	(44)	(97)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	9,123(a)	4	,058

A forte associação entre ser muito ou pouco nacionalista e a atitude com relação à orientação da ação externa brasileira expõe, por outro lado, a indagação sobre em que medida essa associação reflete as análises de Manzur (1999) e Lafer e Lottenberg (1992) de que a questão nacional significa posições distintas quanto ao modelo de desenvolvimento nacional. Nesse caso, as atitudes refletiriam, segundo Souza (2002), um modelo voltado para fora e um outro voltado para dentro, sendo a questão da abertura comercial o principal fator de clivagem das atitudes das elites.

A hipótese, nesse sentido, seria que as atitudes com relação às orientações da política externa seriam influenciadas pela percepção sobre a abertura econômica do Brasil. Entretanto, deve-se ressaltar que a associação entre nacionalismo e as orientações da política externa mostra que o debate para as elites voltou-se muito mais para a própria dimensão doméstica, do que para a população em geral, que atribuiu as opções do País a própria configuração do sistema internacional no contexto da globalização.

Apesar das diferenças entre elites e população em geral percebe-se que as atitudes sobre as opções e os eixos orientadores da política externa não foram consensuais no interior da sociedade brasileira. Ademais, as atitudes sobre o processo de internacionalização mostram-se bastante complexas e associadas a diferentes aspectos do debate nacional. Por isso, nas próximas seções analisaremos outras dimensões associadas a esse debate, como a questão da diversificação das parcerias, o impacto do processo de abertura e a competitividade.

A LIBERALIZAÇÃO E A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA E AS ORIENTAÇÕES DA AÇÃO EXTERNA

Muitos analistas¹⁸⁰ argumentam que os temas econômicos dominaram a agenda da política exterior do País e que o debate presente sobre o projeto de desenvolvimento provocou clivagens no interior da diplomacia afetando, conseqüentemente, as diretrizes e estratégias internacionais do País. Poucos

¹⁸⁰ Sobre esse debate ver Albuquerque (2004; 2005); Oliveira (2005); Hirst e Lima (2003), Vizontini (2004); Cervo (2003^a, 2003b).

estudos analisam os impactos da abertura econômica ou da implementação de reformas nas atitudes da população em geral¹⁸¹, sendo que a maioria dos estudos sobre esse tópico analisa as posições de setores da elite brasileira. O foco dos estudos, em geral, são os setores mais diretamente atingidos pelas políticas implementadas pelo Governo.

Nos anos 90 as reformas, entre as quais destacam-se a abertura comercial e a privatização das empresas estatais, provocaram mudanças do modelo nacional desenvolvimentista para um modelo centrado no mercado. Essas mudanças provocaram alterações não apenas na composição¹⁸² e mobilização dos interesses setoriais, como empresários (Diniz e Boschi, 2003) e sindicatos (Vigevani e Oliveira, 2004), como também nas atitudes e visões dos setores sobre o processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, a avaliação sobre as estratégias internacionais do País.

As críticas foram bastante amplas quanto ao ritmo das reformas¹⁸³. O resultado é, na percepção das lideranças empresariais, desastroso para o setor empresarial brasileiro, destacando as falências, a queda substancial do nível de emprego na indústria, as fusões e associações com empresas estrangeiras, conseqüentemente, a ampla desnacionalização¹⁸⁴. Porém, como mostram Diniz e Boschi (2003) a avaliação negativa não ocasionou um movimento de resistência organizado, mantendo-se uma agenda de apoio ao Governo. Os autores creditam essa atitude ao sucesso do Plano Real, que garantiu a unidade em torno da estabilidade econômica, apesar de alguns setores indicarem descontentamento com os efeitos da liberalização.

¹⁸¹ Balbachevsky e Holzhacker (mimeo) apresentam um estudo preliminar no qual analisam os impactos da privatização nas atitudes da população de São Paulo. O estudo identificou quatro tipos de atitudes frente ao Estado: privatismo, o estado mínimo, o desenvolvimentista e o estatista. Entretanto, o foco da análise são apenas as dimensões domésticas e relacionada ao ambiente político, não foram identificados aspectos relacionados à agenda internacional do Brasil.

¹⁸² As privatizações, por exemplo, significaram alterações na composição do setor empresarial brasileiro tanto na estrutura da propriedade das maiores empresas, como na maior participação de empresas estrangeiras, e no declínio da participação da indústria na economia.

¹⁸³ Entre 1988 e 1994 a estrutura tarifária brasileira declinou de níveis superiores a 50% para 13,2%, a tarifa máxima passou de 1005% para 40% (Markwald, 2001). No período também foi eliminada grande parte das barreiras não-tarifárias.

¹⁸⁴ Markwald (2001) faz uma importante revisão da literatura brasileira que trata dos impactos da abertura comercial para o setor produtivo nas áreas de emprego, investimento, tecnologia e competitividade.

A postura crítica foi liderada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) , Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e o Movimento Compete Brasil. Havia uma convergência de opinião quanto à redefinição de prioridade a favor da retomada do desenvolvimento e à adoção de uma política industrial que ajudasse a revitalizar a indústria brasileira (Diniz; Bochi, 2003).

Outros setores, como sindicatos e movimentos sociais, também viram com ressalvas o processo de abertura da economia, destacando as falências, e a queda substancial do nível de emprego na indústria. As fusões e as aquisições de empresas nacionais por capital estrangeiro foram encaradas como indicador de um processo de desnacionalização da indústria.

Lima e Boschi (1995) dividiram as atitudes das elites brasileiras a respeito das reformas econômicas em dois grupos: “orientação em face do ajuste” - que inclui as avaliações das elites no que diz respeito à desregulamentação da economia; privatização das empresas estatais; abertura comercial e eliminação das restrições ao capital estrangeiro; “orientação em face da modernização do Estado” - composto das avaliações das iniciativas de privatização dos serviços públicos; privatização das empresas estatais; redução do número de funcionários públicos e supressão da estabilidade do funcionalismo público.

Os autores demonstraram diferenças significativas entre os setores das elites: os empresários mostraram-se majoritariamente favoráveis ao ajuste e os sindicalistas oscilaram entre as posições intermediária e desfavorável. As diferenças persistiram também na avaliação sobre a modernização do Estado: os empresários mostraram-se favoráveis, enquanto os sindicalistas foram francamente contrários às reformas.

No que se refere às estratégias externas essas críticas inserem-se no debate mais amplo sobre o grau de autonomia do País no sistema internacional. Questiona-se se o abandono do projeto de desenvolvimento autônomo era suficiente para levar o País a um outro patamar econômico. Os críticos da política externa adotada durante o Governo FHC questionavam, principalmente, os efeitos das privatizações e da abertura econômica no fortalecimento da economia

nacional (Cervo, 1996-CI). Além disso, argumentavam que essas políticas prejudicariam o desenvolvimento do País.

Souza (2002) argumenta que apesar do consenso sobre a necessidade do País de projetar-se mais no cenário internacional, a comunidade brasileira de relações internacionais mostra divergências no que diz respeito à inserção na economia mundial. O autor identificou dois grupos: aqueles favoráveis a um modelo de desenvolvimento de fora para dentro, pela abertura, competição e demandas de mercados. O modelo contrário organiza-se de dentro para fora, no qual a produção nacional sustentaria a internacionalização do País. Esses dois modelos apresentam, na concepção do autor, visões distintas sobre as prioridades e os eixos de ação do País no exterior.

Assim, é possível sugerir que essa conexão entre posturas sobre a liberalização da economia brasileira e as percepções sobre as orientações da política exterior identificadas, na literatura, para explicar as atitudes das elites também podem ser observadas no comportamento da população em geral. Ou seja, a liberalização da economia teve tão forte impacto na vida nacional que provocou clivagens nas atitudes sobre a inserção internacional do País. A hipótese, nesse caso, é que a liberalização comercial trouxe um novo paradigma na organização produtiva e social brasileira, levando à mobilização de opinião e a constituição de clivagens internas.

Para averiguar se esse debate penetrou na agenda da sociedade brasileira, cruzamos a variável sobre a atitude quanto à abertura e a visão sobre a orientação da política externa brasileira. Na tabela 4.4 vemos que aqueles entrevistados da elite e da massa que atribuem efeitos positivos para a abertura tendem a atribuir uma orientação econômica para a política externa. Os entrevistados que consideram que a abertura aumentou a dependência do País ao contexto exterior, sendo prejudicial para o seu desenvolvimento interno, tendem a atribuir, na massa, ao eixo da cooperação e, na elite, à diplomacia de poder.

Na tabela 4.4 observamos que entre aqueles que atribuem efeitos positivos à abertura econômica, 61,4% (massa) e 73,8% (elites) consideram que a política

externa deveria voltar-se para os aspectos econômicos, enquanto que entre os que avaliam negativamente a abertura apenas 52% entre a massa e 50% entre as elites consideram o mesmo. No caso dos que avaliam negativamente os efeitos da abertura econômica para o País, 32,2% da massa acredita que a inserção exterior deveria se basear na busca da cooperação dos povos. Por outro lado, entre as elites 14,3% daqueles que avaliam negativamente acham que a política externa deveria se pautar pelo princípio da busca de poder no sistema internacional.

É importante ressaltar que a política desenvolvimentista no âmbito da política externa baseava-se na busca de ambiente internacional favorável às políticas governamentais industriais e comerciais. Essa política implicava na obtenção de apoio externo, ou pelo menos tolerância, para as políticas de substituição de exportação, políticas de apoio industrial, protecionismo, controle do câmbio e atração dos investimentos estrangeiros. A obtenção de apoio técnico oficial e assistência financeira para o desenvolvimento do Brasil também faziam parte dos objetivos a serem alcançados¹⁸⁵. Nesse sentido, aqueles que atribuem efeitos negativos à abertura (ou seja diminuiu a autonomia do País no sistema internacional) tendem a apoiar ações que fortaleçam a estratégia de desenvolvimento do País.

¹⁸⁵ De acordo com essa política o Presidente Juscelino, em 1958, propôs um programa de desenvolvimento econômico da América Latina (Operação Pan-Americana), envolvendo o perdão da dívida, regimes de comércio especiais com a proteção contra a flutuação dos preços das *commodities*, investimento industrial e cooperação técnico-científica. Durante os Governos militares a questão do desenvolvimento reapareceu em diversos contextos internacionais, mas exigiu reformulações, como por exemplo, a política do pragmatismo responsável, no Governo Geisel.

TABELA 4.3
VISÃO SOBRE A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SEGUNDO A AVALIAÇÃO DA
ABERTURA PARA O PAÍS – MASSA (1998) E ELITE (2000)

	Avaliação da Abertura Massa				Avaliação da Abertura Elite			
	Efeito Positivo	Negativo	Ambos	Total	Efeito Positivo	Negativo	Ambos	Total
Econômica	61,4% 2,3	51,8% -2,8	64,0%	57,6%	73,8% 2,4	50,0% -2,0	50,0% -,9	64,9%
Cooperação	22,5% -2,6	32,3% 3,3	18,0%	26,3%	24,6%	35,7%	37,5%	28,9%
Poder	16,1%	15,9%	18,0%	16,1%	1,6% -2,4	14,3% 2,1	12,5% ,8	6,2%
Total (100%)	(422)	(334)	(50)	(806)	(61)	(28)	(8)	(97)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests -

Massa	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,714(a)	4	,020
Pearson Chi-Square	8,541(a)	4	,074

Essas visões distintas sobre o impacto da abertura econômica e a internacionalização do País seriam explicadas, de acordo com Veiga (2000), pelos argumentos que os defensores e contrários à abertura utilizaram para defender suas posições sobre o impacto da liberalização para o desenvolvimento do País, principalmente, as implicações para o setor produtivo: os defensores da abertura atribuem a ela os ganhos de produtividade e o aumento da competitividade obtido pela indústria brasileira. De outro lado, os críticos da liberalização vêem na abertura precipitada a origem não só das dificuldades vividas pela indústria, mas até mesmo um processo de desindustrialização (Veiga, 2000).

A globalização, a abertura e a estabilização dos preços transformaram o paradigma de relacionamento entre Estado e empresários, onde as palavras chave passam a ser produtividade, competitividade e eficiência. Alterando o

paradigma anterior pautado na proteção aos mercados e no repasse eventuais dos custos aos preços (Sallum Jr, 2003). A implementação do novo paradigma encontra resistências entre os setores da sociedade brasileira, que pretendem voltar ao velho paradigma (Diniz; Boschi, 2003), provocando uma esquizofrenia nas relações entre o Estado e a Sociedade (Sallum Jr, 2003).

Nesse sentido, é relevante compreender se realmente esse processo de mudança se reflete nas atitudes das elites e da massa, como sugerido na literatura. As atitudes com relação à abertura e, conseqüentemente, sua influência nas atitudes quanto às orientações da ação externa do País, somente podem ser compreendidas quando se analisa seu impacto na economia brasileira de forma geral, principalmente, no que diz respeito às avaliações sobre o setor industrial e produtivo do País.

No *survey* “Percepções das Elites e da Sociedade sobre as Relações Externas do Brasil” observamos que as elites em geral mostraram maior ceticismo quanto aos resultados do setor privado brasileiro, por outro lado, a população em geral apresentou uma avaliação positiva na maioria dos aspectos questionados. Grande parte da massa considera que as empresas brasileiras melhoraram em termos de qualidade (47,6%), apresentação (47,9%) e confiabilidade (46,1%). As elites, ao contrário, foram mais céticas na avaliação desses quesitos apenas 14,6%, por exemplo, acreditam que as empresas brasileiras se tornaram mais confiáveis e 21,6% que houve melhora na qualidade dos produtos brasileiros. No que se refere à avaliação sobre preços, 37,1% entre a massa e 31,8% acreditam que houve uma melhora na competitividade em termos de preço.

QUADRO 4.2
AValiação DO SETOR PRODUTIVO APÓS A ABERTURA COMERCIAL NO BRASIL, MASSA E ELITE
(1998 E 2000) (%)

Avaliação do setor produtivo após a abertura comercial	Massa (1998)	Elite (2000)
Qualidade	47,6	21,6
Apresentação	47,9	20,0
Confiabilidade	46,1	14,6
Competitividade em termos de preço	37,7	31,8

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) foram consideradas apenas as respostas “melhorou muito” nos últimos anos.

Quando comparamos a avaliação sobre a orientação da política externa brasileira de acordo com a avaliação da competitividade das empresas brasileiras pós-liberalização econômica, percebemos que persistem as diferenças entre elite e massa. Nesse aspecto as elites que estimam que os produtos brasileiros pioraram tendem a considerar que a orientação da política externa deveria voltar-se para a cooperação, por outro lado, na massa são aqueles que avaliam que a política externa melhorou muito que tendem a posicionar-se dessa forma.

Em outro sentido, percebemos que aqueles que consideram que a política externa deveria voltar-se para a área política de poder tende a não atribuir nem melhora, nem piora na competitividade industrial brasileira, pelo menos em termos de preço, tanto entre as elites quanto entre a massa.

Entre a massa, principalmente, o mesmo não ocorre quando se trata de aspectos quanto à qualidade ou à confiabilidade dos produtos brasileiros. Nesse caso, os entrevistados que avaliam positivamente a qualidade brasileira tendem a voltar-se para a orientação econômica, enquanto entre os que consideram que os resultados foram negativos, tendo os produtos brasileiros piorado tendem a considerar que a política brasileira deveria se voltar para os setores da cooperação e na busca de poder no sistema internacional.

Ao atribuir tal avaliação aos produtos brasileiros, esses entrevistados aproximam-se dos argumentos daqueles que vêem que a política externa brasileira nessa área não tem alcançado os resultados positivos que foram propagados pelos defensores da liberalização econômica do País.

TABELA 4.4
ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DOS SETORES
PRODUTIVOS NO QUE SE REFERE À COMPETITIVIDADE EM TERMOS DE PREÇO – MASSA (1998)
E ELITE (2000)

Orientação da Política externa	Competitividade em termos de preço Massa (1998)				Competitividade em termos de preço Elite (2000)			
	Muito pior	Nem melhor, nem pior	Muito Melhor		Muito pior	Nem melhor, nem pior	Muito Melhor	
Econômico	59,3%	60,1%	52,0%	57,0%	57,1%	69,2%	67,6%	65,3%
			-2,1					
Cooperação	22,6%	20,7%	35,1%	26,4%	42,9%	15,4%	29,4%	27,7%
		-2,6	4,3		2,1	-2,2		
Poder	18,1%	19,2%	12,8%	16,6%	,0%	15,4%	2,9%	6,9%
			-2,2			2,7		
Total (%)	(270)	(276)	(296)	(842)	(28)	(39)	(34)	(101)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests - Massa	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square – Massa	19,547	4	,001
Pearson Chi-Square – Elite	11,639	4	,020

Assim, vimos nesta seção que a orientação sobre a ação externa brasileira tem sentidos distintos para as elites e para a massa no que se refere à questão da liberalização da economia e ao tema da competitividade da indústria brasileira. Pode-se perceber que, enquanto para as elites as visões de percepção sobre os resultados da abertura e do processo de modernização econômica dividem aqueles que priorizam os fatores econômicos dos que privilegiam os critérios relacionados ao poder, no caso da massa a distinção será entre os processos econômicos e os cooperativos. Tanto as elites, quanto a massa que privilegia os fatores econômicos tendem em maior proporção a avaliar positivamente os efeitos da política de abertura, ao contrário daqueles que consideram a cooperação ou a política de poder que avaliam mais negativamente os resultados da abertura e

tendem a ser mais céticos quanto aos resultados da reestruturação do setor produtivo a partir dos anos 90.

De maneira geral, as atitudes daqueles que enfatizam os aspectos políticos (cooperação e poder) mostraram-se correlacionadas com os argumentos dos críticos da abertura econômica, que enfatizam os efeitos negativos para a economia brasileira em geral. Por outro lado, aqueles que vêm à política externa estritamente pelo sentido econômico tendem a considerar a liberalização e a competitividade pelos seus resultados positivos.

Nos dois casos, é possível identificar elementos dos discursos de ambos os grupos no debate sobre o ajuste da economia, além de indicar as suas relações com as opções da política externa brasileira. Na próxima seção analisaremos como essas atitudes se organizam quanto a dois aspectos do quadro conceitual da política externa brasileira: a diversificação e universalização dos parceiros brasileiros. A hipótese é que independentemente da posição quanto à orientação da política externa brasileira (econômica, cooperativa e de poder) é forte a visão de que o País deve manter suas opções abertas e manter relações com diferentes países no sistema internacional. Essa posição é consensual, mesmo que tenha significados distintos para cada perfil de inserção internacional do País.

DIVERSIDADE E UNIVERSALIDADE NAS RELAÇÕES EXTERNAS DO BRASIL

De acordo com Mello (2000), o modelo tradicional da política externa se caracteriza pela busca de relações universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia do País no cenário internacional. Nesse sentido, articulam-se quatro conceitos fundamentais: independência, autonomia, diversificação e universalização.

A independência corresponde ao não-alinhamento e de que o País somente alcançaria seus interesses se se mantivesse distante dos Estados Unidos. O universalismo e diversificação, por outro lado, representam uma política das opções abertas, ou seja, de multiplicação de parcerias econômicas e políticas (Altemani, 2005). A autonomia é definida genericamente como a ampliação da

margem de manobra do País nas suas relações internacionais, que buscou evitar a adesão a novos arranjos que pudessem limitar opções futuras (Mello, 2000).

Parte da literatura argumenta que a política externa implementada pelo Governo Collor chocava-se com os pressupostos tradicionais, principalmente pela construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil (Hist; Pinheiro: 1995). Neste sentido, a posição da “autonomia pela distância” era substituída pela melhoria das relações bilaterais com os Estados Unidos. Em termos de discurso o Governo Collor enfatizava que as relações econômicas teriam como prioridade as relações com os países do Primeiro Mundo (Mello: 2000: 85).

De acordo com Altemani (2005) no final do Governo Collor, porém, Celso Lafer definiu a posição do País como um *Global trader*, ou seja, o Brasil deveria manter no plano externo a diversidade de parceiros. O Governo Itamar Franco representaria a retomada do conceito de universalização, com a formulação de Fernando Henrique Cardoso de que o País eram um *global player*, ou seja, que deveria manter uma política de relações universais (Oliveira, 2005: 234-235). Assim, a caracterização do País como *global trader* e *global player* representaria a instrumentalização dos conceitos de universalidade e diversificação das relações externas.

A posição de *global trader* e *player*, nos anos 90, passou a ser parte do vocabulário dos empresários, da mídia e da própria diplomacia quando se referia à posição do País no sistema internacional, por isso, nesta seção analisaremos como elas são compreendidas pela sociedade em geral. O objetivo desta seção é analisar como essa questão da diversidade e da universalidade das relações externas se apresenta para a sociedade brasileira. Para tanto se buscará averiguar se essas duas perspectivas estão associadas a um tipo específico de orientação da política externa brasileira.

Visando a identificação do tipo de visão relacionada aos conceitos de universalidade e diversificação foram construídas duas variáveis a partir de perguntas relacionadas com a amplitude dos interesses brasileiros e também sua aproximação com diversos Países. A primeira variável busca captar a percepção sobre a participação brasileira em diferentes fóruns internacionais e também a

abrangência dos seus interesses, a qual denominamos “*global player*”¹⁸⁶. A segunda variável busca medir o grau de envolvimento do Brasil com diferentes parceiros comerciais e políticos, sendo composta a partir de um conjunto de perguntas referentes à visão dos entrevistados sobre diversos Países parceiros brasileiros. Denominamos a segunda variável “identificação dos Países parceiros”¹⁸⁷.

As duas variáveis, apesar das suas limitações, buscam apresentar como as elites e a massa dimensionam as relações externas brasileiras em termos do envolvimento com diversos parceiros e também no grau de penetração dos interesses brasileiros em diferentes planos.

De maneira geral, as elites e a massa atribuem ao Brasil uma alta diversidade de interesses nos fóruns internacionais: 38% da massa e 43% das elites consideram que o Brasil tem um leque amplo de interesses no sistema internacional. Por outro lado, 22% das elites e 32% da massa acreditam que o País não apresenta nenhum interesse no sistema internacional. O grupo intermediário acredita que o Brasil possui uma agenda internacional, mas limitada a alguns aspectos, sendo que esse grupo representa 34,2% entre os membros da elite e 30,5% entre a massa.

¹⁸⁶ Para a construção da variável foram selecionadas questões como, quais órgãos o Brasil participa e deveria participar (entre eles, OCDE, G-8), o leque de interesses que o Brasil defende nos órgãos multilaterais (os próprios, da América do Sul, dos países pobres em geral) e, por fim, um conjunto de variáveis que indicam o envolvimento do país em temas políticos, como narcotráfico, lavagem de dinheiro e direitos humanos.

¹⁸⁷ Esta variável é composta da combinação da pergunta sobre o grau de aproximação do Brasil e simpatia para com 15 países relacionados no questionário.

QUADRO 4.3
AVALIAÇÃO SOBRE A AMPLITUDE DA AGENDA BRASILEIRA NOS FÓRUMS INTERNACIONAIS
(GLOBAL PLAYER) – ELITE (2000) E MASSA (1998)

Amplitude da agenda “Global Player”	Massa (1998)	Elite (2000)
Não possui	31,6	22,6
Limitada	30,5	34,2
Ampla	38,0	43,2
Total (100%)	(1861)	(151)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

Na variável “parceiros internacionais” foi quantificado o número de relacionamentos, na visão dos entrevistados, em que o Brasil tem forte laço, sendo dividida da seguinte forma: forte aproximação com um restrito número de Países (menos de 3), fortes laços com um número intermediário (até 8 Países) e com um amplo número de Países (acima de 9).

A percepção geral entre as elites e a massa é que o Brasil mantém uma aproximação com diversos Países do sistema internacional, numa lista de 15 Países 29,4% e 25,2%, respectivamente, da massa e das elites indicaram que o Brasil tinha fortes laços de simpatia com mais de 9 Países. Para 22,1% e 30,3%, respectivamente, da massa e das elites o Brasil mantém um bom relacionamento com aproximadamente 8 Países. Enquanto, uma outra parte acredita que o País tem laços de amizade apenas com 3 Países, sendo 29,1% da massa e 27,1% das elites. Apenas 19,5% na massa e 17,4% na elite consideraram que o Brasil não tem laços de amizade ou simpatia com nenhum dos Países apresentados na lista.

QUADRO 4.4
INDICAÇÃO DO NÚMERO DE PAÍSES QUE O BRASIL TEM FORTE LIGAÇÃO (PARCEIROS
INTERNACIONAIS) – ELITE (2000) E MASSA (1998) (%)

Número de países que o Brasil tem forte ligação – “parceiros internacionais”	Massa (1998)	Elite (2000)
Sem relacionamentos fortes com nenhum País	19,5	17,4
Até 3 Países	29,1	27,1
Mais de 3 e até 8 Países	22,1	30,3
9 ou mais	29,4	25,2
Total	1861	155

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Foi estabelecida uma contagem apenas das avaliações muito simpática para cada País que o Brasil tem relacionamento.

As duas variáveis indicam que há no interior da massa e das elites uma forte percepção de que o País possui um amplo envolvimento internacional, tanto em termos de temas quanto a respeito do seu relacionamento com outros países. A diversidade de parceiros do Brasil está fortemente enraizada nas visões da sociedade brasileira. Souza (2002) também mostra que os membros da comunidade de política exterior indicam que uma das características do Brasil no sistema internacional é sua diversificação de interesses e parceiros, sendo que esse fator é visto como um elemento favorável para a implementação de boas estratégias para a internacionalização brasileira.

O envolvimento brasileiro no exterior cruzado pela orientação da política externa indica que as elites e a massa, novamente, apresentam percepções distintas. Enquanto para as elites não há fortes distinções entre o tipo de visão sobre a posição brasileira no exterior e o seu grau de envolvimento, no caso das massas, essa percepção tende a variar mais.

No caso da população em geral, aqueles que consideram que a política externa brasileira tem fortes laços com grande parte dos Países tendem a considerar que a orientação da política externa brasileira volta-se para as questões econômicas, enquanto os que consideram que o envolvimento brasileiro se limita a até 8 Países tendem a mencionar uma forte agenda de cooperação. Em outra direção, aqueles que não vêem fortes laços de envolvimento com nenhum dos Países apresentados consideram que a política brasileira deveria se voltar para uma política de poder.

Na tabela 4.5 vemos que para aqueles que consideram que o Brasil tem fortes laços de amizade com a maioria dos Países apresentados (mais de 9) 64,6% da população acham que a orientação da política externa deveria ser econômica. Ao contrário, esse percentual cai para 51% entre os que consideram que o Brasil não tem forte envolvimento com nenhum dos Países apresentados.

Entre os que consideram que o Brasil tem um número limitado de envolvimento, com até 8 dos Países, a tendência é ser favorável a uma política

externa cooperativa, enquanto, entre aqueles que acham que o Brasil possui envolvimento com nenhum País 22,5% se inclinam para uma política de poder.

Entre as elites, porém, não correlação entre a avaliação sobre o grau de envolvimento do País com outros parceiros e a opção de orientação da política externa brasileira. Ou seja, as variáveis são estatisticamente independentes (significância de 0,238).

TABELA 4.5
A ORIENTAÇÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO
SOBRE O ENVOLVIMENTO DO BRASIL COM OS PAÍSES NO SISTEMA INTERNACIONAL (%) –
ELITE E MASSA

Orientação política externa	Grau de envolvimento com Países no sistema internacional Massa (1998)					Grau de envolvimento com Países no sistema internacional Elite (2000)				
	Sem envolvimento	Até 3 Países	Até 8 Países	Acima de 9	Total	Sem envolvimento	Até 3 Países	Até 8 Países	Acima de 9	Total
Econômico	51,1%	58,9%	52,0%	64,6% 2,7	57,2%	63,2%	78,6%	54,5%	66,7%	65,3%
Cooperação	26,4%	23,7%	35,5% 3,4	20,7% -2,3	26,2%	36,8%	10,7% -2,4	36,4%	28,6%	27,7%
Poder	22,5% 2,4	17,4%	12,5%	14,8%	16,6%	,0%	10,7%	9,1%	4,8%	6,9%
Total (100%)	(236)	(200)	(237)		851	(19)	(28)	(33)	(21)	(101)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	20,667(a)	6	,002
Pearson Chi-Square	8,004(a)	6	,238

Já quando analisamos variável “global player” percebemos que a grande maioria que considera a agenda externa do Brasil ampla tende a achar que ela deve privilegiar os fatores econômicos: 90,2% das elites que acreditam que agenda brasileira é ampla acreditam que a política externa deve voltar-se para os fatores econômicos, sendo que entre as elites esse percentual é de 64,5%. Já entre aqueles na massa que consideram que o País não tem uma agenda no sistema internacional 27,5% considera que o Brasil deveria se voltar para uma política de poder. No caso das elites, esse grupo estará associado à idéia de que

a política deve voltar-se para a cooperação: 57% dos entrevistados que consideram que o Brasil não possui uma agenda, acreditam que o País deve privilegiar os aspectos cooperativos.

TABELA 4.6
A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DA
AMPLITUDE DA AGENDA DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL – GLOBAL PLAYER (%) –
ELITE (2000) E MASSA (1998).

Orientação da Política Externa	Amplitude da agenda brasileira (Global Player) – Massa (1988)				Amplitude da agenda brasileira (Global Player) – Elite (2000)			
	Não possui	Limitada	Ampla	Total	Não possui	Limitada	Ampla	Total
Econômico	42,0% -5,9	62,8% 2,4	64,5% 3,3	57,2%	33,3% -3,5	56,4%	90,2% 4,3	65,3%
Cooperação	30,6%	21,8% -2,1	26,8%	26,2%	57,1% 3,4	35,9%	4,9% -4,2	27,7%
Poder	27,5% 5,6	15,4%	8,7% -4,7	16,6%	9,5%	7,7%	4,9%	6,9%
Total (100%)	(255)	(285)	(310)	(850)	(21)	(39)	(41)	(101)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	48,850(a)	4	,000
Pearson Chi-Square	23,360(a)	4	,000

De maneira geral, a atitude favorável à diversidade da agenda está associada à posição favorável à agenda comercial e à posição de que o País necessita manter as portas abertas, enquanto aqueles que apresentam uma atitude favorável a uma agenda política tendem a atribuir maior dificuldade do País em aproximar-se de outros parceiros e mesmo de apresentar uma política de “portas abertas”.

Assim, mostramos que o debate sobre a orientação da política externa brasileira, um dos aspectos centrais das atitudes das elites e da massa sobre a inserção externa do Brasil, tem forte ligação com os chamados princípios tradicionais da política externa brasileira (universalidade e diversidade). Com isso, deve-se examinar no próximo capítulo como essas atitudes se articulam com as

visões sobre as opções nos processos de negociação que contam com a participação brasileira.

Conclusão

Neste capítulo buscou-se analisar como o debate sobre as orientações da política externa brasileira foi percebido pelas elites e pela população em geral. A primeira hipótese testa referia-se à capacidade de penetração desta questão nas atitudes e opiniões das elites e da população em geral, dado que sempre foi um tema de forte grau de complexidade, além de envolver uma ampla discussão sobre o arcabouço conceitual presente na política externa brasileira.

Após uma análise conceitual percebemos que a sociedade brasileira dividia-se em três grupos: uma orientada para as questões do desenvolvimento econômico, outra para as relações cooperativas e outra para as relações de poder. Cada grupo acreditava que a política brasileira deveria voltar-se para uma desses eixos, ainda que a análise a partir das clivagens ideológicas não mostrassem correlação com nenhuma das questões.

Por outro lado, essas orientações apresentam consonância tanto com a questão da política de abertura, como também com os aspectos relacionados ao leque de temas da atuação do Brasil (“global player” e “global trader”). Aqueles que atribuem efeitos positivos à abertura e à competitividade na reestruturação do setor produtivo brasileiro também tendem a optar por uma orientação mais econômica da política externa brasileira. Aqueles que admitem uma posição de maior envolvimento externo, optam por essa orientação econômica para a política externa do País. Aqueles, entretanto, que optam por uma política externa mais cooperativa ou mais voltada para as relações de poder tendem a apresentar uma visão mais negativa da abertura e também do impacto da reestruturação do setor econômico brasileiro.

A questão a ser colocada é como essas atitudes se interrelacionam com políticas específicas presentes na ação externa brasileira, sendo esse o objeto do próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

MERCOSUL E A ALCA NAS VISÕES DAS ELITES E DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

A década de 90, além dos impactos da globalização, que analisamos no capítulo 3, e além dos debates sobre as orientações da política externa, como demonstrado no capítulo 4, também foi marcada pela intensa discussão a participação brasileira nos processos de integração comercial, tais como a integração no âmbito do Cone Sul (Mercado Comum do Sul – Mercosul), a proposta brasileira para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e de integração da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

De acordo com Altemani (2005), a política externa brasileira a partir dos anos 90, enfrenta três opções estratégicas, consideradas de longo prazo: a primeira opção refere-se à integração com os Estados Unidos. Nesse caso, a política externa brasileira buscava encontrar meios para se aproximar desse País e, com isso, da economia mundial. Várias táticas poderiam ser utilizadas, entre elas, o acesso ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta); a institucionalização da ALCA; a instrumentalização do Mercosul ou a negociação bilateral (Oliveira, 2005). No entanto, o argumento de que os interesses norte-americanos estavam direcionados para os países asiáticos e europeus, sendo uma possível integração com o Brasil algo fora do seu interesse central, fazia com uma parcela das elites políticas, econômicas e sociais atribui-se uma baixa prioridade à integração com os Estados Unidos. Soma-se a este grupo, aqueles que apresentavam forte resistência a qualquer aproximação com os Estados Unidos.

A segunda opção estratégica, na concepção de Altemani (2005), refere-se ao crescente envolvimento do País na integração no âmbito da América do Sul. O Mercosul representa um instrumento inovador nas relações regionais, pois vai além da concepção comercial, sendo um processo cooperativo que busca promover a modernização tecnológica e a competitividade dos países no contexto

da globalização. Por outro lado, o Mercosul propiciou um ambiente de confiança e credibilidade entre os parceiros e também nas suas relações extra-hemisféricas.

A terceira opção estratégica refere-se às alianças extra-hemisféricas, representando os conceitos de universalização e diversificação das alianças estratégicas do País. Nesse quadro tem-se a opção pela aproximação com a União Européia e também com os Países Asiáticos.

Um outro eixo das opções estratégicas do País encontrava-se as negociações no âmbito multilateral, vistas como forma de fortalecer a posição do País no sistema internacional, e conseqüentemente contribuir para o desenvolvimento do País¹⁸⁸.

Nesse aspecto, Thorstensen (2000/2001) argumenta que não é possível compreender as opções estratégicas brasileira excluindo qualquer dos processos no qual o País estava envolvido, que, na sua concepção, constitui uma “tríplice desafio”: a rodada global no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), as negociações da ALCA e as negociações entre o Mercosul e a União Européia (Thorstensen, 2000/2001:110.).

Para Graça Lima (1996-CI) os interesses diversificados obrigam o Brasil a procurar uma inserção cada vez mais ampla e competitiva no cenário internacional em transformação. A inserção deve concentrar-se nas três frentes de negociação: bilateral, regional e multilateral. Estas frentes compartilham objetivos comuns – acesso a mercados, atração de investimentos, consolidação de regras, mas também apresentam características específicas.

Se de um lado, os amplos interesses do País o levam a participar de uma série de tratados e acordos, de outro lado, essas opções serão objeto de forte discussão no interior da sociedade brasileira. Segundo Albuquerque (2005), esses

¹⁸⁸ Amorim (1994a-CI) argumenta que o fim da Rodada Uruguai e a criação da OMC terá um forte impacto nas opções e estratégias brasileiras, além de outros processos como a criação do Nafta, as negociações no âmbito do Mercosul e no contexto sul-americano. Para Amorim (1994a-CI) a criação da OMC foi convergente com os interesses brasileiros, sendo que na sua visão a organização contribui para “reduzir a margem de arbítrio, inibindo surtos protecionistas e medidas unilaterais” (Amorim, 1994a-CI, p.1). De outro lado, o fortalecimento da liberalização comercial traria resultados diretos para países em desenvolvimento, como o Brasil.

processos vão além da discussão apenas comercial, envolvendo um componente estratégico, denominado pelo autor como “tríade estratégico-comercial”. Para o autor, a participação nesses arranjos é estratégica, pois a opção excludente implicaria a escolha sobre o “núcleo de economias nacionais, mais ou menos integradas transnacionalmente, dentro e a partir do qual se processa nossa integração na economia global” (Albuquerque, 2005: 153).

A característica estratégia das negociações comerciais na agenda brasileira sugere que essa temática é uma importante dimensão da estrutura de crenças e atitudes das elites e da massa, em conjunto com outros até aqui analisados a respeito da política externa brasileira (atitudes frente à organização do sistema internacional no âmbito da globalização e as orientações da política externa brasileira). Além disso, as negociações comerciais constituem um fator de mudança nas relações entre Estado e Sociedade, favorecendo a crescente mobilização dos interesses dos atores domésticos, principalmente, aqueles ligados ao setor produtivo.

Parte-se, com isso, do pressuposto de que os processos de integração exercem para a opinião pública brasileira um elemento de forte impacto nas políticas domésticas. Essa temática insere-se na problemática analisada sobre a liberalização da economia e dos efeitos da globalização, ou seja, esses processos tiveram grandes impactos na vida do cidadão brasileiro, desde a reorganização das cadeias produtivas, com impacto direto nas relações de trabalho, como também no acesso a produtos importados. Nas relações internacionais considera-se que um tema tem forte impacto na agenda doméstica, principalmente, quando este envolve questões redistributivas (Lafer, 2001), como é o caso das negociações comerciais, no qual se encaixam o Mercosul e as negociações da ALCA.

Por isso, o objetivo deste capítulo será analisar as visões e atitudes das elites e da massa a respeito dos dois principais processos de integração, ALCA e o Mercosul¹⁸⁹. A hipótese que norteará este capítulo é de que existe uma visão

¹⁸⁹ A análise exaustiva da participação brasileira na OMC não será realizada em razão do survey “Percepções das Elites e da Sociedade sobre a Política Externa Brasileira” conter um conjunto

consensual entre elites e a população em geral sobre a importância do Mercosul para a inserção internacional do País, sendo que apesar dos resultados não serem perceptíveis para o conjunto da sociedade, existe uma visão benéfica da integração.

As principais análises sobre apoio da opinião pública à integração concentram-se na Europa e focam, em geral, duas dimensões: a primeira expressa a visão sobre questões específicas do funcionamento das instituições e as ações políticas e econômicas no âmbito do processo de integração; a segunda, refere-se ao cálculo imediato dos custos e benefícios que envolvem a integração entre os Países. (Anderson, Kaltenthaler: 1996: 179). Enchenberg e Dalton (1993) mostram que fatores de ordem econômica, como o desempenho geral da economia, as taxas de desemprego e inflação são importantes para a avaliação dos benefícios e custos da integração e, conseqüentemente, afetam as percepções gerais sobre o processo.

Assim sendo, é possível sugerir a hipótese de que a visão positiva do Mercosul está associada a uma avaliação benéfica dos seus resultados para a economia e sociedade brasileira.

A ALCA, por outro lado, apresenta uma forte polarização quanto às perspectivas sobre o seu impacto para a economia do País, promovendo, com isso, uma forte mobilização de opiniões contrárias a sua implementação. Deve-se ressaltar que existe uma falta de consenso sobre a ALCA na própria diplomacia brasileira, que também impede a construção de um consenso no interior da sociedade. Para Lindberg e Scheingold (1970) a integração européia somente ocorreu porque havia em alguns setores das elites a predisposição para a negociação, sendo esse momento decisivo para a legitimação da ação entre os Governos e a obtenção do apoio junto à sociedade em geral.

No âmbito das negociações da ALCA observa-se a falta de consenso entre as elites e também entre setores Governamentais, o que influencia negativamente

limitado de questões sobre o assunto na amostra realizada junto a população em geral, mesmo contendo informações na amostra realizada junto aos membros das elites. Este fato impossibilita a

a visão sobre a integração. Além disso, os dois processos (Mercosul e ALCA) são vistos, por setores e grupos da sociedade brasileira, como opções estratégicas excludentes, sendo que a ALCA trará prejuízos e, por isso, o Brasil deve evitá-la.

Pretende-se, neste capítulo, demonstrar a importância dos processos de integração como elemento para compreender a opinião e atitudes das elites e da população em geral. Além disso, esses dois processos expõem claramente os desafios que a sociedade brasileira percebe na inserção do País no sistema internacional. Para analisar esses dois aspectos, utilizaremos tanto os aspectos relacionados às opiniões sobre os processos de integração, quanto as relações que apresentam com o sistema internacional e as orientações da política externa brasileira.

A análise será dividida em duas partes: na primeira serão analisadas as atitudes e opiniões sobre o Mercosul, considerando a avaliação do impacto para a economia brasileira, além da sua correlação com a atitude sobre a organização do sistema internacional e das orientações do Brasil. A segunda parte conterá a análise das visões sobre a ALCA, além das prioridades frente a outros processos internacionais. Ademais do *survey* “Percepções das elites e da sociedade sobre a Política Externa Brasileira” (1998 e 2000), também serão utilizadas os resultados da pesquisa “As percepções das elites sobre a ALCA” (2003). Ambos os estudos foram realizados pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

AS VISÕES DA SOCIEDADE BRASILEIRA SOBRE O MERCOSUL

A atuação no entorno regional é considerada por Lafer (2001) um dos aspectos centrais na constituição da identidade brasileira, que desde Rio Branco buscou ampliar a “união e a amizade entre os povos da América do Sul” (Lafer:2001:54). A região sul-americana, nessa concepção, seria o espaço privilegiado das nossas ações, não apenas uma opção, mas “a “circunstância”

realização de uma análise comparativa das opiniões evidenciadas nas duas amostras.

do nosso eu diplomático” (Lafer: 2001:52). Por isso, no seu entender, a integração no âmbito do Mercosul constituiu um dos fatores centrais da política externa brasileira.

É consensual entre os analistas ressaltar a importância do Mercosul para a política externa brasileira¹⁹⁰. As diferenças, por outro lado, encontram-se na visão sobre os objetivos que conduziriam a participação brasileira no bloco. De um lado, encontra-se a interpretação de Vaz (2002), na qual a integração era um meio para “consecução dos objetivos consagrados no âmbito das políticas externas de Brasil e Argentina” (Vaz, 2002: 71). No caso brasileiro, prevaleceu o sentido universalista de sua política externa, mas foi fortalecida e ampliada a prioridade às relações com a América Latina. O autor argumenta, no entanto, que a aproximação Brasil-Argentina iniciou-se no contexto da questão geopolítica, envolvendo as negociações sobre segurança, em 1979. A superação das desconfianças nas áreas militares foi importante para o encaminhamento das negociações, que levaram também à proposta de alteração no plano político-econômico. Para o Brasil, de acordo com Vaz (2002), a parceria com a Argentina era vista por um ângulo totalmente novo na política exterior brasileira, pois “constituía-se numa parceria relativamente assimétrica¹⁹¹” (Vaz, 2002: 78-79).

Do outro lado, encontra-se a interpretação de Veiga (2000) que considera que a motivação inicial da aproximação brasileira aos seus vizinhos foi política, sendo que os objetivos econômicos sempre foram vistos como limitados. No entanto, apesar das assimetrias existentes no acordo sub-regional a integração passou a ser vista como um instrumento para enfrentar a situação adversa dos Países no sistema internacional, como melhor capacidade política e econômica. Na opinião do autor, o Mercosul era um modelo intermediário entre a continuidade de uma política protecionista e uma economia liberal. A posição que o País exercia no bloco seria um instrumento na sua disputa pela hegemonia do continente com os Estados Unidos (Bernal-Meza, 2002b).

De acordo com Meza (2002b), pode-se enumerar três objetivos centrais do Mercosul na agenda diplomática brasileira: (1) permitir a abertura gradual da

¹⁹⁰ Por exemplo, ver Cervo (2002); Bernal-Meza (2002a); Vizentini (2004).

economia brasileira à economia mundial; (2) enfrentar os desafios econômicos e políticos frente à integração hemisférica; (3) alcançar o reconhecimento mundial como líder do bloco econômico (Meza: 2002b: 13).

Dauster (1997-CI), por outro lado, enfatiza a integração como parte do movimento de modernização econômica do País, sendo que seu objetivo é aumentar a prosperidade entre seus membros, contribuindo para o aumento dos fluxos internacionais de comércio, investimentos de capitais e de tecnologia em toda a região. Esse argumento contém a visão de que o Mercosul apresenta as bases para um “modelo de desenvolvimento conjunto”¹⁹². Dessa forma, após o período de implementação de aspectos comerciais deve-se passar ao estudo de políticas coordenadas nos setores da indústria, comércio e serviços. O objetivo é “elevar a “competitividade internacional” desses setores. A intensificação do comércio entre os parceiros é um meio de facilitar a inserção brasileira no mercado mundial.

A concepção apresentada por Fernando Henrique Cardoso (1993a-CI) reforça a visão de que o Mercosul é um processo político, intensificado pelo diálogo entre os Governos, com isso, reforçando a consolidação democrática no Continente. Entretanto, na opinião de Cardoso, mesmo sendo um processo irreversível, não poderia ser entendido como uma iniciativa “fechada em si mesma ou obstáculo aos esforços multilaterais para a liberalização do comércio internacional” (Cardoso, 1993a-CI:1). Contudo, a integração continuaria representando as bases para a integração da América do Sul, estimulando o comércio intra-regional. A posição de que a consolidação do Mercosul é central para a participação brasileira em outros fóruns de negociação aparecerá também em alguns dos artigos de diplomatas publicados na Carta Internacional¹⁹³.

O perfil político do Mercosul voltado para a consolidação da democracia no Continente expressa a visão de que essa característica trouxe maior credibilidade internacional para o País (Alcântara, 2001), permitindo, com isso, uma atitude mais autônoma e ativa do País no sistema internacional (Batista, 1994-CI). Para

¹⁹¹ Essa assimetria estava exposta nos acordos assinados em 1986 e, posteriormente, no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado em 1988.

¹⁹² Ver também Oliveira (2005) e Vaz (2002).

¹⁹³ Por exemplo, ver Amorim (1994b) e Batista (1993).

outros analistas o Mercosul foi concebido como um “sistema destinado à otimização econômica, política, social e cultural de seus parceiros” (Jaguaribe, 2003: 29). Dentro dessa ótica o Mercosul não poderia ser traduzido apenas pela perspectiva do intercâmbio comercial, pois é um processo que fomentaria o desenvolvimento de todos os Estados.

Essas distintas visões sobre o Mercosul também podem ser observadas nos debates existentes na mídia brasileira, principalmente quando se trata de setores industriais específicos¹⁹⁴. Em geral, os argumentos no que se refere ao Mercosul tendem a não ser excludentes¹⁹⁵, pois todos partem, em geral, a idéia de que o acordo é uma das prioridades da agenda externa brasileira. No entanto, alguns tendem a privilegiar determinados aspectos do que outros. Nesse sentido, pode-se identificar na estrutura discursiva sobre o Mercosul argumentos que o relaciona os objetivos de reafirmação do poder e da influência do Brasil no sistema sul-americana e internacional. Em outro sentido, os argumentos referentes à competitividade econômica e os resultados comerciais do acordo e, por outro lado, os que associam a questão da consolidação da democracia e da aproximação com os povos. Essa estrutura discursiva mostra-se muito semelhante aos argumentos relacionados às orientações da política externa, como vimos no capítulo 4.

A pergunta inserida nesse debate é como a sociedade brasileira percebe o Mercosul e qual a importância atribuída a esse acordo? Para responder a essa indagação, no *survey* “Percepções das Elites e da Sociedade sobre a Política Externa Brasileira” (NUPRI-USP) os entrevistados indicaram os fatores que consideram centrais no processo de integração do Mercosul¹⁹⁶. Os resultados indicam que tanto as elites, quanto à população em geral valorizam e possuem uma visão positiva da integração regional. Entretanto, entre as elites as

¹⁹⁴ Para ver o debate na mídia ver Tachinardi (2004).

¹⁹⁵ Tanto os artigos de Fernando Henrique Cardoso, como de Luis Inácio Lula da Silva apresentam em comum a visão de que o Mercosul é importante para a estratégia internacional do país. No entanto, os dois apresentam argumentos distintos para reafirmar essa posição estratégica. Ver artigos de Cardoso e Lula na Carta Internacional, como também nos planos de Governos de cada um dos candidatos nas eleições de 1994 e 1998.

¹⁹⁶ Os índices de entrevistados da população em geral que disseram conhecer o acordo de integração do Mercosul foi bastante alto, sendo que a grande maioria soube também identificar os

expectativas são maiores quanto à integração do que na população em geral. Entre as elites, 86,5% acreditam que o Mercosul aumentará a influência internacional do Brasil e 86,5% afirmaram que aumentará a competitividade internacional, enquanto entre os entrevistados da população, 57,7% e 61% acreditam, respectivamente, que o Mercosul implicará em aumento da influência ou da competitividade econômica brasileira no cenário internacional.

A relação se mantém entre os itens que avaliam o impacto do Mercosul na abertura econômica do Brasil e da região: 83,2% e 78,7% dos membros da elite consideram que o Mercosul aumentará a abertura econômica do Brasil e da região, respectivamente. Enquanto 57,6 e 59,5% dos entrevistados na pesquisa junto à população consideram o mesmo.

A avaliação menos positiva diz respeito ao impacto do Mercosul para a vida da população brasileira: 69% dos membros da elite acreditam que o Mercosul melhorará a vida da população, sendo que entre a população isto representa apenas 46,3% dos entrevistados.

QUADRO 5.1
OS OBJETIVOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL – ELITE (2000) E MASSA (1998)

	Massa (1998)	Elite (2000)
Aumentará a influência internacional do Brasil	57,7	86,5
Aumentará a competitividade internacional	61,0	86,5
Aumentará a abertura econômica do Brasil	57,6	83,2
Aumentará a abertura econômica da região	59,5	78,7
Acelerará o crescimento	49,9	73,5
Melhorará a vida da população	46,3	69,0

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

A análise dos dados mostra que entre os membros da elite é maior a expectativa quanto ao impacto da competitividade proveniente do Mercosul do que a dimensão de liderança no contexto regional. Enquanto na população ocorre o contrário, ou seja, o peso maior é dado à dimensão da liderança em detrimento das expectativas econômicas.

quatro membros que fazem parte do acordo. De maneira geral, as proporções identificadas no caso brasileiro seguem o padrão da União Européia (Holzhacker, 2001).

Para a maioria das elites e da massa entrevistada os objetivos do Mercosul compõem os principais elementos do discurso existente entre os diplomatas e analistas do processo de integração, ou seja: o aumento da influência do País; acréscimo na competitividade e na abertura econômica.

Essa percepção insere-se no que Lavagna (2001) identifica como os dois êxitos para a política externa dos Países do Cone Sul que não podem ser ignorados: o primeiro seria de ordem internacional, que agregou uma imagem positiva e de estabilidade dos Governos da região, ampliando a credibilidade e a projeção dos Países no cenário extra-regional; o segundo êxito é de natureza econômica-comercial, com o aumento da competitividade e a ampliação do comércio internacional. O terceiro êxito seria o apoio político que a integração obteve nos Países participantes do bloco, representado no survey pela homogeneidade das visões sobre os dois primeiros êxitos creditados à integração.

Entretanto, em razão da homogeneidade das respostas buscou-se, em primeiro lugar, estabelecer o grau de associação entre as respostas, com isso, o intuito era compreender se esses objetivos estavam ou não correlacionados entre si. A análise do grau de correlação entre as variáveis permitiria inferir se para as elites e a massa esses objetivos presentes na integração regional eram ou não excludentes. Assim, buscava-se estabelecer se as expectativas quanto à visão que prioriza, por exemplo, o aumento da competitividade proveniente da integração, associava-se à visão de que este processo significaria aumento da influência do País no contexto global. A hipótese da análise é que para as elites e a população em geral as visões sobre os objetivos do Mercosul não são excludentes, sendo que o processo caracteriza-se pela amplitude de expectativas quanto aos seus resultados.

Os dados, de maneira geral, revelaram que entre os membros da elite é maior a expectativa quanto ao impacto da competitividade proveniente do Mercosul do que a dimensão de liderança no contexto regional. Enquanto entre a população em geral ocorre o contrário, ou seja, o peso maior é dado à dimensão da liderança em detrimento das expectativas econômicas.

A matriz de correlação 5.1 mostra que, entre os membros da elite, a expectativa de que aumentará a competitividade do Brasil está fortemente correlacionada com as visões sobre: os ganhos para a população (0,430); o aceleração da economia (0,583) e a abertura econômica do País (0,476). A percepção sobre o aumento da influência internacional do Brasil apresenta uma correlação menor do que nos outros itens (0,353). A elite percebe a importância política que o Mercosul pode ter para o posicionamento internacional do Brasil, entretanto, os fatores econômicos têm maior preponderância entre si.

A análise sobre o impacto dos elementos econômicos na visão das elites é reforçado pela forte correlação no que se refere à avaliação sobre o impacto positivo do Mercosul na vida da população brasileira em geral e, conseqüentemente, a expectativa sobre o crescimento econômico de maneira geral (0,583) e a maior abertura econômica (0,327). Novamente, a avaliação a respeito da posição de influência do País no sistema internacional não apresenta associação com essa perspectiva da política externa.

MATRIZ CORRELAÇÃO 5.1
AS EXPECTATIVAS SOBRE O MERCOSUL – ELITE (2000)

	Aumentará a competitividade	Mercosul melhorará a vida da população
Vai acelerar o crescimento	,476**	,583**
Mercosul abertura econômica do Brasil	,458**	,327**
Mercosul melhorará a vida da população	,430**	-
Mercosul aumentará a influencia do Brasil	,353	,194 *

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Na população em geral a maior associação encontra-se na percepção de que o Mercosul tornará o Brasil mais influente nos assuntos internacionais (Ver Matriz de Correlação 5.2). Assim, os ganhos em termos de projeção política seriam importantes para o alcance da competitividade (0,499), da abertura (0,439) e do crescimento econômico (0,411). No entanto, os resultados no incremento da liderança do País não estão associados à visão a respeito da melhora na vida da população brasileira (0,283).

No entanto, as expectativas quanto aos resultados da integração na vida da população estão correlacionadas com as visões sobre o crescimento econômico do País e o maior grau de abertura da economia. No que diz respeito à expectativa sobre a competitividade da economia se encontra relacionada com a perspectiva dos resultados sobre a vida da população em geral.

De maneira geral, as elites e a massa apresentam expectativas distintas quanto aos resultados da integração, enquanto as elites mostram forte associação com expectativas quanto aos resultados econômicos, a massa, por outro lado, associa a integração aos objetivos de liderança do País.

MATRIZ CORRELAÇÃO 5.2
EXPECTATIVAS SOBRE O MERCOSUL – MASSA (1998)

Expectativas sobre o Mercosul	Mercosul aumentará a influencia do Brasil	Mercosul melhorará a vida da população	Mercosul abertura econômica do Brasil
Vai acelerar o crescimento	,411	,495	,415
Mercosul abertura econômica do Brasil	,439	,339	-
Mercosul melhorará a vida da população	,283	-	,439
Aumentará a competitividade	,499	,273	,387

Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

As elites privilegiam os argumentos referentes ao aumento da competitividade, a massa, ao contrário, reforça o caráter internacional do processo de integração. No entanto, a alta homogeneidade das respostas na massa e nas elites não permite a identificação de padrões ou até mesmo construir tipos a partir do cruzamento das informações. Por isso, buscou-se identificar os elementos associados a essa visão positiva da integração regional do País.

Para tanto, analisou-se a relação das expectativas quanto à integração regional no âmbito do Mercosul com as atitudes frente à globalização, com as

visões sobre a orientação da política externa brasileira e também com a perspectiva sobre o posicionamento do País no sistema internacional¹⁹⁷.

A hipótese de que a atitude sobre a participação do País no sistema internacional poderia influenciar as expectativas com relação ao Mercosul não se confirma no caso da massa, sendo que entre as elites apenas a expectativa dos resultados da integração para a população em geral apresenta associação com a visão sobre a posição do País no sistema internacional (índice de correlação de Pearson de 0,139).

A visão sobre a orientação (econômica, cooperação e poder) da política externa está correlacionada com as expectativas do impacto Mercosul na vida da população em geral tanto para as elites, quanto para a massa. Na massa a expectativa do impacto do Mercosul na vida da população em geral também está associada à expectativa sobre o aumento da influência do Brasil no sistema internacional.

No geral, as expectativas do impacto do Mercosul revelam-se associadas às atitudes frente ao sistema internacional. As atitudes de alienação, afluência e participação conflituosa no processo de globalização influenciam as expectativas da massa sobre o impacto da integração para a população brasileira (0,139) e quanto ao aumento da influência internacional do Brasil (0,122). Já entre as elites, as atitudes no que diz respeito ao sistema internacional encontram-se associadas às projeções sobre o impacto do Mercosul na vida da população em geral (0,277), no crescimento da economia (0,202) e na abertura econômica do País (0,272).

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 5.3
EXPECTATIVA DO MERCOSUL DE ACORDO COM AS ATITUDES SOBRE O POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO EXTERIOR E AS OPÇÕES DE AÇÃO DO BRASIL NO EXTERIOR

Expectativas Mercosul	Massa (1998)	Elite (2000)

¹⁹⁷ Optou-se pela análise dos resultados por meio da comparação da correlação de Person, pois as demais técnicas não se mostraram adequadas devido a alta homogeneidade de resposta positiva, que não possibilita a análise desagregadas das respostas dos entrevistados, principalmente no que se refere às respostas das elites. Além disso, a utilização de técnicas de análise multivariada, como regressão ou a answer tree também não foram possíveis de serem aplicadas.

	Orienta ção da Política Externa	Visão sobre o Posiciona mento Internacio nal do País	Atitude sobre o sistema internacio nal	Orienta ção da Política Externa	Visão sobre o Posicionam ento Internacion al do País	Atitude sobre o sistema internacio nal
Mercosul vai melhorar a vida da população	,074(*) ,045	,016 ,563	,139(**) 000	,209(*) ,023	,203(*) ,012	,277(**) ,001
Mercosul vai acelerar o crescimento econômico do	,027 ,469	-,010 ,710	,088(**) ,001	,148 ,106	,141 ,079	,202(*) ,012
Mercosul vai aumentar a influência do Brasil	,075(*) ,049	,006 ,843	,122(**) 000	-,088 ,337	,035 ,668	-,027 ,738
Mercosul vai aumentar a competitividad e internacio	,013 ,732	,011 ,692	,092(**) ,001	,092 ,319	,072 ,375	,152 ,062
O mercosul vai aumentar a abertura econômica do B	,072 ,055	-,033 ,234	,062(*) ,019	-,020 ,827	,154 ,056	,272(**) ,001

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

As percepções sobre o impacto do Mercosul na agenda política, econômica e social do Brasil estão associadas, de maneira geral, às atitudes frente ao contexto do sistema internacional no contexto da globalização. No survey “Percepções das Elites e da População sobre a Política Externa” observa-se que as expectativas quanto aos efeitos do Mercosul na vida da população brasileira variará de acordo com a atitude quanto à organização do sistema internacional: aqueles que consideram que o sistema internacional não trará benefícios aos

países, evidenciando uma atitude de alienação ao sistema internacional, consideram que a vida da população apenas piorará com a integração no Mercosul. Por outro lado, aqueles que apresentam uma atitude favorável à participação no sistema internacional, acreditando que os benefícios da globalização serão distribuídos entre todos os países, tendem a considerar que o Mercosul trará resultados positivos à população brasileira.

Entre os que apresentam uma atitude de afluência é maior a proporção dos que apresentam expectativa positiva do Mercosul: 60,7% entre a massa e 97% entre as elites. Por outro lado, os que desconfiam dos resultados dos processos internacionais (atitude de alienação) apresentam na massa e nas elites a percepção de que o Mercosul não terá um impacto positivo para o crescimento econômico brasileiro (30% entre a massa e 20% entre as elites). Entre as elites, mesmo os que apresentam uma atitude pró-participação no sistema internacional, mas com reservas no que tange aos resultados (atitude de participação conflituosa) é elevada a visão dos efeitos positivos do Mercosul ao País: 78,7% das elites que têm atitude de participação conflituosa consideram que o Mercosul trará benefícios positivos para o crescimento econômico brasileiro. Ver tabela 5.1.

TABELA 5.1
AValiação sobre os resultados do MERCOSUL NA VIDA DA POPULAÇÃO
BRASILEIRA DE ACORDO COM AS ATITUDES FRENTE AO SISTEMA INTERNACIONAL (%)

Avaliação Mercosul na vida da populaçã o	Atitudes frente ao sistema internacional Massa (1998)				Atitudes frente ao sistema internacional Elite (2000)			
	Alienaç ão	Afluênci a	Participaç ão Conflituos a	Total	Alienaç ão	Afluênci a	Participaç ão Conflituos a	Total
Vai piorar	30,5% 3,8	16,5% -2,5	20,7%	21,4 %	20,0% 3,5	,0% -2,3	4,3%	10,6 %
Nem piorar, nem melhorar	31,8%	23,0% -2,7	30,3%	28,7 %	30,0% 2,9	2,9% -2,8	17,0%	19,9 %
Vai melhorar	37,7% -4,1	60,5% 4,5	48,9%	49,9 %	50,0% -4,8	97,1% 4,0	78,7%	69,5 %
Total (100%)	(236)	(339)	(752)	(132 7)	(70)	(34)	(47)	(151)

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2- sided)
Pearson Chi-Square	33,126(a)	4	,000
Pearson Chi-Square	28,056(a)	4	,000

As comparações entre as opiniões das elites e da massa quanto às expectativas sobre o impacto do Mercosul na vida da população brasileira em geral e as visões sobre as orientações da política externa revelam que a opinião positiva sobre o Mercosul se divide entre aqueles que acreditam que a política externa brasileira deve privilegiar os aspectos econômicos (78,1% entre as elites e

51,6% na massa) contra os que acreditam que a política externa deve ser um recurso para a busca da cooperação entre os povos (50% elites e 43% massa) e os que vêem a ação externa como a busca de poder (28% elites e 47% massa). Por outro lado, os que acreditam que as opções externas brasileiras deveriam se pautar pela busca do poder são os que em maior número não acreditam que os resultados do Mercosul serão benéficos para a população em geral (42,9% entre as elites e 28% na massa). (Tabela 5.2).

TABELA 5.2
AValiação de que o MERCOSUL trará benefícios para a população brasileira
de acordo com as Visões sobre os tipos de ação do Brasil no cenário
internacional (%)

	Massa				Elite			
	Econômico	Cooperação	Poder	Total	Econômico	Cooperação	Poder	Total
Vai piorar	22,5%	21,1%	28,2%	22,9%	4,7%	17,9%	42,9%	11,1%
					-2,8		2,8	
Nem piorar, nem melhorar	25,9%	35,2%	24,3%	28,2%	17,2%	32,1%	28,6%	22,2%
		2,6						
Vai melhorar	51,6%	43,7%	47,6%	48,9%	78,1%	50,0%	28,6%	66,7%
	1,8				3,3	-2,2	-2,2	
Total (100%)	(436)	(199)	(103)	(738)	(64)	(28)	(7)	(99)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	8,144(a)	4	,086
Pearson Chi-Square Elite	15,921(a)	4	,003

As divergências sobre o efeito do Mercosul, de maneira geral, encontram-se entre aqueles que atribuem ao sistema internacional uma característica injusta e pouco distributiva, expressando, assim, o argumento, presente na literatura, que atribuiu ao Mercosul um instrumento importante para precaver os países da região dos eventuais efeitos negativos da globalização (Cervo, 2001; Bernal-Meza, 2002).

A idéia presente é que o Mercosul representa um novo modelo de integração para os países do Cone Sul¹, sendo que o acordo, a partir dos anos 90², representava um espaço de oportunidades aos setores privados e também vincularia as economias às tendências mundiais. O Mercosul será identificado, na literatura (Vaz, 2002), como uma estratégia de inserção das economias da região na ordem internacional, representando um espaço de aprendizagem e adaptação dos setores privados à concorrência externa.

Lavagna (2001) afirma que alguns setores, bastante minoritários, desconsideram os efeitos positivos da integração na projeção das economias nos processos globais, mostrando descrédito quanto aos seus resultados para a inserção dos Países.

No entanto, as expectativas positivas do Mercosul estão restritas aos que são favoráveis à internacionalização e os que acreditam que a participação brasileira deve se pautar pelos resultados econômicos. Os entrevistados das elites e da massa que acreditam que a participação brasileira no exterior deve ir além

¹ Os processos de integração na região têm início com o Tratado de Montevidéu, em 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Esse processo foi revisto, em 1980, e substituído pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Barbosa e César (1994) indicam que o esgotamento desses mecanismos de integração, que consistiam em acordos de comércio a partir de listas de produtos nacionais no contexto da ALALC, depois ALADI, levou diferentes grupos de países a decidirem implementar novos esquemas de liberalização comercial nos anos 90, sendo que o Mercosul insere-se nesse novo movimento integracionista no continente. Para os autores, duas características estão presentes nesses acordos: a) primeiro é a velocidade no qual são negociados e implementados, contendo na opinião dos autores um “caráter de automaticidade dos esquemas de desgravação alfandegária” (Barbosa; César, 1994: 291); b) em segundo lugar, os compromissos passam a cobrir todo o universo alfandegário.

² A literatura tende a dividir o Mercosul nas seguintes fases: a primeira, no âmbito da aproximação entre Brasil e Argentina, em meados dos anos 80, é marcada pela superação das desconfianças mútuas e na busca da complementariedade entre as duas economias. Nessa fase os Presidentes Sarney e Alfonsín firmam a “Ata de Iguaçu”, em 1985, e o “Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina”, em julho de 1986. Esse programa baseia-se na estratégia de integração paulatina por setores industriais (Barbosa e César, 1994: 293). A segunda fase inicia-se com a assinatura do Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento, em novembro de 1998, que previa a conformação de um espaço econômico comum num prazo de dez anos, com a eliminação de todos os obstáculos alfandegários e não-alfandegários, de forma gradual, e com o aprofundamento da liberalização econômica. A terceira fase iniciará com a decisão dos presidentes Collor e Menem, em julho de 1990, de anteciparem para 31 de dezembro de 1994 o estabelecimento do Mercado Comum bilateral. A fase seguinte inicia-se com Tratado de Assunção e a constituição jurídica do Mercosul.

dos fatores econômicos tendem a não perceber os benefícios do Mercosul para o Brasil melhorar sua projeção e sua liderança no sistema internacional.

Pode-se supor que as expectativas quanto ao Mercosul estão relacionadas com a avaliação dos impactos domésticos da integração. Hirst (1995) afirma que os fatores de politização da integração estão relacionados, em geral, a avaliação de alguns fatores, como os impactos que a integração na desestruturação do sistema produtivo e nos níveis de empregos. Assim, as expectativas seriam fortemente influenciadas pela avaliação dos efeitos da integração nas políticas domésticas. Na próxima seção analisaremos as avaliações das elites e da massa quanto os resultados alcançados pela integração e seus efeitos domésticos.

AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DOMÉSTICOS DA INTEGRAÇÃO: OS EFEITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Os estudos realizados sobre o grau de apoio à integração europeia, a partir das pesquisas do Eurobarômetro³, indicam que a avaliação sobre o impacto da integração focaliza os temas da agenda econômica doméstica, entre eles nível de emprego e da atividade econômica em geral⁴. Nesse sentido, quanto maior o grau de satisfação com os resultados econômicos da integração, maior tende a ser o apoio ao processo de integração (Anderson, 1998; Anderson e Kaltenthaler, 1996). Isto explicaria, por exemplo, a alta variação de apoio à integração observada em alguns dos Países, pois estaria associada aos resultados econômicos do processo de integração.

Com o objetivo de averiguar se os fatores econômicos também são importantes para a avaliação dos resultados da integração sub-regional, foram

³ As entrevistas no âmbito do Eurobarômetro são conduzidas desde 1973, pela Comissão da Comunidade Europeia, em todos os países participantes do processo de integração. Sobre um balanço dos resultados do Eurobarômetro desde 1973 ver Anderson e Kaltenthaler (1996).

⁴ No caso da integração europeia os elementos associados às políticas e legislação comunitárias também são fatores que contribuem para o grau de apoio ao processo de integração em geral. No entanto, quando analisados em conjunto os fatores econômicos tendem a prevalecer sob qualquer outro aspecto relacionado à integração (Anderson, 1998).

incorporadas no survey perguntas sobre o impacto do Mercosul em áreas específicas, entre eles a agenda econômica, política e social.

A análise dos efeitos setoriais do Mercosul, como na questão das expectativas, também revela uma visão bastante positiva. Para a maioria dos entrevistados da elite (68,5%) e da massa (50,9) os setores ligados à produção industrial tiveram grandes benefícios com a integração regional. A produção de eletroeletrônicos também teve para 59% da massa e 46,2% das elites benefícios com a integração no âmbito do Mercosul. As elites também atribuem grandes benefícios para a indústria turística (64,4%) e de papel e celulose (56,3%). Ao contrário, tanto para as elites quanto para a massa os setores que tiveram menores ganhos com a integração foram àqueles ligados à produção de alimentos: apenas 34% da elite e 45,7% da massa consideram que o setor de alimentos teve benefício com a integração.

O impacto menos positivo da integração na produção de alimentos também pode ser observado quando os entrevistados são indagados sobre quais áreas, na opinião deles, a situação melhorou ou piorou com a integração. No caso da avaliação da produção agrícola apenas 24,7% das elites avaliaram que essa tinha aumentado com a participação do Brasil no Mercosul, entre a massa a avaliação é mais positiva: 53,6% consideram que a produção agrícola aumentou. Quanto ao desempenho dos setores de transformação e de serviços a maioria, tanto nas elites quanto na massa, acredita que houve aumento nesses setores com a participação brasileira no Mercosul.

De maneira geral, as elites e a massa apresentam opiniões convergentes quando analisam os efeitos do Mercosul no aumento dos investimentos estrangeiros (69,7% das elites e 67,5% da massa). A avaliação sobre o impacto do emprego não é tão positiva como em outras áreas: apenas 34% das elites e 32,5% da massa acreditam que os empregos aumentaram com a participação do Brasil no processo de integração.

No caso da indústria de alimentos, estudo realizado por Malagolli (2003) indica que, valendo-se da intensificação do comércio de produtos agrícolas e das transformações produtivas, todo o setor de alimentos foi diretamente afetado pela formação do Mercosul. Em razão da alta competitividade dos Países do bloco na área agroindustrial, apesar da expansão do setor no comércio do bloco, esse foi o setor em que o Brasil encontrou maiores dificuldades frente à concorrência dos outros Países. Diferentemente de outros setores que encontraram oportunidades de expansão, o setor de alimentos brasileiro se deparou com concorrentes também bastantes competitivos e, mesmo mantendo um superávit frente aos demais, o setor encontrou dificuldades no processo de expansão, estabelecendo como estratégia o aumento do comércio intra-firma, com base no aproveitamento do comércio em grande escala⁵ (Malagolli, 2003).

O reflexo direto da integração para a população brasileira foi o maior acesso aos bens de consumo (especialmente alimentares) entre os países do bloco. A oferta de produtos alimentícios dos demais países do bloco passou a ser um “ícone” da ampliação das relações entre os parceiros, com também, a demonstração efetiva da integração entre as populações dos países. Nas entrevistas colhidas pelo NUPRI-USP (2003) os entrevistados ressaltaram a importância desse intercâmbio comercial para a consolidação de uma imagem de cooperação entre as populações dos respectivos países. Por exemplo, essas referências encontram-se nos depoimentos do representante do MST (João Stedile) e também de deputados, como Yeda Crusis (PSDB)⁶. No entanto, para a população em geral, esse processo significou uma perda para o próprio setor de

⁵ No período de 1992 a 2000 as exportações brasileiras na indústria de alimentos (foram desconsiderados os produtos in natura, portanto, constituindo apenas os valores referentes a produção de alimentos industrializados) para os países do bloco aumentaram em 188%, no entanto, as importações brasileiras de países do bloco cresceram no período 349,64%, segundo dados apresentados por Malagolli (2003).

⁶ Entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa “As visões das elites sobre as negociações da ALCA”, conduzidas pelo NUPRI-USP e a ILDES, em 2003.

alimentos brasileiros. Essa percepção é reforçada pela quantidade de notícias sobre a compra de empresas brasileiras por investidores argentinos⁷.

As divergências entre elites e massa se estendem para os temas da agenda político-social: enquanto 60,1% da massa consideram que as imigrações ilegais aumentaram com a integração regional somente 13,4% das elites pensam o mesmo. Também na avaliação do contrabando as elites tendem a avaliar que foi pequeno o crescimento nessa área em razão da integração, enquanto a massa pensa o contrário, atribuindo um grande volume de crescimento nessa área: 18,7% das elites consideram que o contrabando aumento em função da integração por oposição a 55,4% da massa com a mesma opinião.

Deve-se ressaltar que a avaliação mais negativa, entre as elites e a massa, refere-se ao impacto da integração no nível de emprego. Vigevani (1997) argumenta que a participação dos trabalhadores no processo de integração do Mercosul, principalmente a partir da década de 90, quando a integração passou a se pautar pela liberalização, foi estimulada pelo temor de que a integração levasse à redução do nível de emprego, resultado de políticas recessivas implementadas pelos Governos⁸.

Massa Impacto Positivo	Elite Impacto Positivo
Produção industrial Investimentos estrangeiros Produtos eletrônicos Produção agrícola Indústria de Transformação Serviços	Produção industrial Investimentos estrangeiros Produtos eletrônicos Turismo Indústria de Transformação Serviços

⁷ Segundo dados do IPEA, no período de 1990 a 1997 empresas argentinas investiram U\$ 152 milhões em aquisições no Brasil, enquanto o Brasil investiu U\$ 60 milhões no setor na Argentina.

⁸ De maneira geral, Vigevani (1997) argumenta que a participação dos setores sindicais no âmbito do SGT-11 passou por um processo de amadurecimento, sendo que perdeu o caráter retórico inicial favorável a “integração dos povos” para uma atitude mais pragmática e voltada para os efeitos da integração na garantia dos direitos dos trabalhadores. A mobilização dos sindicatos levou a adoção da Carta Social de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, em 1994, tinha como idéia básica à garantia de condições iguais de trabalho e de direitos para todos os cidadãos do Mercosul (Vigevani, 1997).

Massa Impacto Negativo	Elite Impacto Negativo
Emprego Setores de Alimentos Contrabando Imigrações Ilegais	Emprego Setores de Alimentos Produção agrícola

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

Com o objetivo de analisar mais detalhadamente as atitudes das elites e da massa no que se refere à participação do País no sistema internacional, construiu-se, a partir das percepções positivas e negativas sobre a integração sub-regional, uma escala de atitudes sobre os impactos da integração.

A escala contém três posições: a primeira representa uma visão negativa do impacto do Mercosul; a segunda mostra uma posição intermediária: atribui impactos negativos para alguns setores e não para outros; e o terceiro item apenas representa as posições positivas independentemente da área analisada.

Com a contribuição dessa escala, percebe-se que elite e massa avaliam de forma semelhante a posição do Brasil no Mercosul: para 24% e 24,5%, respectivamente, das elites e da massa, o Mercosul tem impacto negativo para o Brasil, ao contrário, 27,6% e 27,7% das elites e da massa, respectivamente, consideram que o Mercosul é positivo para os setores produtivos e outras áreas da política brasileira. Os que se posicionam em um patamar intermediário representam 48,5% entre as elites e 47,7% entre as massas. Na concepção desse grupo o Mercosul traz efeitos negativos para algumas áreas, como emprego e alguns setores econômicos, mas também apontam setores beneficiados pela integração.

QUADRO 5.2
AValiação do Impacto do Mercosul para o Brasil nas visões das elites e da massa (%)

Impacto do Mercosul	Massa (1998)	Elite
---------------------	--------------	-------

		(2000)
Negativo	24,0	24,5
Intermediário	48,5	47,7
Positivo	27,6	27,7
Total (100%)	(535)	(155)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) A variável foi construída a partir da combinação de respostas avaliando o impacto do Mercosul para a Brasil nas áreas econômicas e sociais.

A avaliação sobre o impacto da integração segue padrão semelhante às visões futuras do Mercosul. A percepção sobre a integração do Mercosul teve como eixo as influências do debate sobre a situação dos países frente à globalização e sobre as orientações da política exterior do País, mesmo que os temas econômicos não tenham grande peso, principalmente, para as elites, nos debates sobre a integração. A análise das respostas demonstrou que tanto entre as elites, como na massa em geral, os dois fatores mais fortemente associados à avaliação do impacto do Mercosul foram as atitudes frente à globalização (0,142 na massa e 0,164 nas elites) e as visões sobre as orientações da política externa brasileira (0,149 na massa e -0,292 nas elites).

Na tabela 5.3 observamos que, para as elites, quanto menor for a avaliação negativa maior é a associação com a visão de que a política externa brasileira deveria orientar-se para a busca de poder internacional. Sendo assim, entre aqueles que são favoráveis a essa orientação da política externa brasileira 85,7% acreditam que o Mercosul tem impacto negativo para o Brasil, enquanto apenas 14,3% desse grupo atribui uma visão positiva aos impactos do Mercosul. Por outro lado, entre os que acreditam que a orientação externa brasileira deveria basear-se nos fatores econômicos 31,8% avaliam com sendo positivo o impacto do Mercosul, enquanto apenas 24,2% desse grupo considera que o Mercosul traz prejuízos para o Brasil.

Na massa, ao contrário, aqueles que consideram que a política externa deveria se voltar para a busca de poder no sistema internacional, 48,11% acham que os resultados do Mercosul foram positivos para o Brasil, sendo que apenas 22,2% desse grupo avaliam os resultados da integração negativamente. Por outro lado, os que acreditam que a política externa orienta-se pelos eixos econômico e cooperativo tendem a avaliar que os efeitos da integração não são nem negativo, nem positivos: para aqueles que a política externa apresentam as dimensões econômica e cooperativa, respectivamente, 50,5% e 66% avaliam que o Mercosul tem um efeito intermediário para o País.

Para aqueles membros da elite que consideram que a política externa deveria se voltar para a projeção do País no sistema internacional, o impacto do Mercosul tem sido negativo, no entanto, como vimos anteriormente, esse grupo apresenta uma alta expectativa quanto aos resultados do Mercosul para o reforço da posição do País no sistema internacional.

De certa forma, as percepções desses membros das elites refletem a discussão sobre os rumos da integração e a perda dos seus princípios originais, voltados para a busca do desenvolvimento conjunto, em detrimento de uma política de liberalização (Vaz, 2002). Por outro lado, a postura da massa pode refletir o momento no qual as entrevistas foram realizadas, antes da desvalorização do Real e de seus impactos para a integração⁹, quando o discurso dominante era de que a integração teria efeitos positivos na projeção do País no sistema internacional¹⁰.

⁹ Os autores mostram que a desvalorização do Real teve um forte impacto nas relações entre Brasil e Argentina levando a uma forte crise no interior do bloco. Ver Vaz (2002).

¹⁰ Ver Gazeta Mercantil Latino Americana (1997).

TABELA 5.3
AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO MERCOSUL PARA O BRASIL DE ACORDO COM AS VISÕES
SOBRE AS ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS 90 (%)

Impacto do Mercosul	Orientações da Política Externa Brasileira Massa (1998)				Orientação da Política Externa Brasileira Elite (2000)			
	Econômico	Cooperação	Poder	Total	Econômico	Cooperação	Poder	Total
Negativo	26,0%	20,5%	22,2%	23,9%	24,2%	32,1%	85,7% 3,3	30,7%
Intermediário	50,9%	66,7% 3,2	29,6% -3,5	51,1%	43,9%	57,1%	,0% -2,5	44,6%
Positivo	23,1%	12,8% -2,9	48,1% 4,4	24,9%	31,8% 2,3	10,7% -2,0	14,3%	24,8%
Total	(173)	(78)	(54)	(305)	(66)	(28)	(7)	(101)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e - 2,0.

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	25,823(a)	4	,000
Pearson Chi-Square Elite	15,809(a)	4	,003

Em suma, vimos ao longo desta seção que a avaliação do impacto do Mercosul pelas elites e a massa é bastante influenciada pelas atitudes quanto ao sistema internacional, como também pelas visões da orientação da política externa brasileira. Nesse sentido, as avaliações não seguem os padrões de atitudes observadas nos estudos europeus, onde prevalecem os fatores econômicos domésticos, em relação aos quais os custos e benefícios da integração são mais perceptíveis do que no caso brasileiro.

As atitudes das elites e da massa, por outro lado, corroboram o que Hirst (1996) identificou como elementos de politização da integração junto aos setores sociais, entre eles as condições impostas pela ordem econômica internacional, os fatores domésticos relacionados à liberalização da economia e as orientações de política externa, relacionadas com a posição do Brasil no sistema internacional¹¹. De maneira geral, os resultados demonstram que a visão positiva do Mercosul, consensual entre elites e massa, está inserida no debate existente nos setores diplomáticos sobre os efeitos no Mercosul na estratégia geral da inserção do País no sistema internacional.

O outro aspecto referente às estratégias do Brasil no sistema internacional diz respeito às negociações hemisféricas, que constituirão, junto com o Mercosul, o cerne do debate entre elites e massa, como demonstraremos na próxima seção.

AS PERCEPÇÕES DA SOCIEDADE SOBRE A ALCA

Além do Mercosul, os debates sobre as opções estratégicas do Brasil giraram em torno, entre outras, da integração continental que, diferentemente do Mercosul, encontrou forte oposição no interior da sociedade brasileira. A literatura registra o fato que as negociações da ALCA, principalmente, a partir de 1997, após a realização da Reunião Ministerial em Belo Horizonte, sempre gerou forte mobilização de setores diversos da sociedade brasileira (Oliveira, 2003). Sem dúvida, a ALCA tem mobilizado diferentes setores da sociedade brasileira,

¹¹ Para Hirst (1996) os fatores de politização da integração no Mercosul podem ser divididos em quatro eixos: economia política internacional, economia doméstica, política exterior e o marco institucional da integração. A politização entre os atores sociais refere-se aos temores que as assimetrias e desigualdades causariam nas estratégias dos quatro países. A economia doméstica, na opinião da autora, estava relacionada a problemática dos impactos da integração na desestruturação do sistema produtivo. O eixo da política externa relaciona-se com os outros dois temores (da integração no comércio internacional e o impacto das políticas de liberalização). O último encontra-se o aspecto institucional e a própria estrutura do acordo, que contrapõe propostas de maior e menor institucionalização das decisões dos atores.

principalmente através de campanhas¹² e, dessa forma, vem gerando um debate que não existiu, por exemplo, na implantação do Mercosul, um processo basicamente intergovernamental, que permaneceu restrito à burocracia do Estado.

Essa grande mobilização pode ser percebida, por exemplo, no levantamento realizado com referência à cobertura da imprensa no Brasil, na Argentina e nos Estados Unidos¹³. O levantamento indicou que se publica mais notícias em jornais do Brasil e da Argentina do que nos jornais norte-americanos. No Brasil, foram publicados – entre janeiro e julho de 2003 – 767 notícias em quatro jornais pesquisados¹⁴. Na Argentina, foram 752 e nos Estados Unidos 206 matérias.

Em segundo lugar a análise das notícias dos jornais revelou que no Brasil e Argentina, o tema da ALCA está vinculado a outras questões, como políticas industriais, agenda de reformas estruturais, o que não ocorre com as notícias publicadas nos Estados Unidos. Além disso, tanto no Brasil quanto na Argentina as matérias tendem a conter mais opiniões, ao contrário da tendência norte-americana, que é mais neutra, “dando simplesmente a informação”. O tema da ALCA gera muitas opiniões e mobiliza outras questões, que se baseiam em posições sobre a situação econômica nacional, a relação com os Estados Unidos, etc. O mesmo não ocorre, na mesma intensidade, com os EUA.

A pesquisa realizada pelo NUPRI-USP com membros da elite brasileira sobre a ALCA revelou que o conteúdo das informações sobre as negociações, tanto nos depoimentos dos entrevistados quanto nos documentos e *websites* de diferentes instituições, poderia ser classificado em factuais e retóricos¹⁵. A análise

¹² Os Plebiscitos contra a ALCA organizados por setores da Igreja e dos movimentos civis tiveram respaldo popular entre os setores mobilizados pelas forças de esquerda, como descrito no capítulo 2.

¹³ O levantamento foi realizado pela empresa GlobalNews, que presta serviço de monitoramento de notícias publicadas em 33 países da empresa Argentina International Media Consulting Group. (Gazeta Mercantil: 03 de setembro de 2003).

¹⁴ Os jornais pesquisados no Brasil foram: Gazeta Mercantil, O Estado de São Paulo, O Globo e a Folha de São Paulo. Os jornais argentinos pesquisados foram: La Nación, Clarin, Âmbito Financiero e Página 12. E os norte-americanos Miami Herald, The Washington Post, The Wall Street Journal e The New York Times.

¹⁵ Ver Relatório Pesquisa “As visões das elites sobre a ALCA”, NUPRI-USP, 2003.

das entrevistas corroborar o estudo comparativo da mídia brasileira e norte-americana, isto é, as entrevistas indicaram forte conteúdo retórico nos depoimentos (NUPRI-USP, 2003).

As informações factuais sobre as negociações seriam compostas por dados, fatos e acontecimentos ligados ao processo negociador ou aos Países que participam da negociação. Este tipo de informação implica a idéia de verificação, ordenação e contraste com outras informações. A informação retórica caracteriza-se pelo uso de um conjunto de conceitos difusos e genéricos sobre o processo, sem estar baseada, muitas vezes, em dados para corroborar os argumentos¹⁶.

A análise documentos setoriais demonstrou o empenho de algumas organizações em fornecer histórico da evolução das negociações, as reuniões e sua estrutura. No âmbito empresarial essas informações encontram-se no *website* da Coalizão Empresarial¹⁷, que tem uma apresentação geral sobre o processo da ALCA e reproduz os documentos finais das reuniões ministeriais. Já outras organizações, como o MST ou a Rede Brasileira para Integração dos Povos (Rebrip)¹⁸, contêm diferentes informações, estudos e diagnósticos, mas essas organizações não apresentam informações referentes ao processo de forma sistematizada e factual. A Rebrip divulga no seu *website* apenas um texto, de autoria de Fátima V. Mello,¹⁹ que faz um resumo dos antecedentes, processo e atores da negociação da ALCA e do Mercosul.

A disponibilidade dos documentos, agenda das reuniões e estrutura das negociações é considerada pelos governos um dos grandes avanços na relação com a sociedade civil nos processos de negociações internacionais. Os governos

¹⁶ Os depoimentos que utilizam informações ou dados para corroborar os argumentos, muitas vezes, são utilizados de forma distorcida. Um exemplo, presente em muitos depoimentos referia-se as informações que comparavam os resultados do Nafta com os possíveis impactos da integração hemisférica. O Nafta é avaliado por organizações da sociedade civil como um modelo que deve ser evitado em função dos prejuízos que teria imposto à sociedade mexicana. Não se apresentam, nesses argumentos, informações específicas sobre o impacto do comércio resultante do Nafta para a economia mexicana, lesivos ou não. Jacobsen (2001) refere-se a ALCA como “Nafta com esteróides”, sendo o acordo uma extensão do Nafta.

¹⁷ Coalizão Empresarial (<http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/>)

¹⁸ MST (<http://www.mst.org.br>). Rede Brasileira para Integração dos Povos (<http://www.rebrip.org.br>)

reafirmam o grau de transparência na divulgação dos documentos e dos processos da negociação²⁰.

Ampliando o acesso à informação o governo brasileiro divulgou, pela Internet, as ofertas do País, respondendo a uma demanda das organizações da sociedade civil que queriam ter maior acesso à negociação, principalmente, no

¹⁹ Fátima V. Mello “O Brasil no Mercosul e na ALCA: diagnóstico e indicações para atuação da Fundação Heinrich Böell”, publicado em 09 de agosto de 2002.

²⁰ No caso brasileiro as informações estão disponíveis na Seção Nacional da ALCA (Senalca), no *website* do Ministério das Relações Exteriores (www.mre.gov.br).

âmbito dos grupos temáticos¹. As críticas quanto ao grau de transparência na ALCA referem-se ao acesso direto à negociação, e não às minutas e documentos aprovados no âmbito das reuniões ministeriais, que são de domínio público².

De maneira geral, diferentes grupos sociais associam diferentes conteúdos e significados a essa negociação internacional. Semelhante ao conceito de ideologia³ de Sartori (1982), a ALCA exerce essa função de agregar diferentes significados e representações, que a tornam vazia de conteúdo e, em determinados casos, eivada de contradições. Nesse sentido, na pesquisa “As visões das elites sobre a ALCA” realizada pelo NUPRI-USP (2005) identificaram-se algumas categorias⁴ presentes nos depoimentos, entre elas: atualidade, inevitabilidade, assimetria, estratégia americana, prejuízo/oportunidade e modernização.

A categoria **atualidade** refere-se à idéia de que não é possível ignorar ALCA ou responder a ela mediante idéias preconcebidas e sem fundamentação, pois o País já se encontra envolvido no processo de preparação, nos debates, na definição dos objetivos e interesses na negociação. A categoria **inevitabilidade** é tanto percebida como perda, como também a expectativa de benefício, neste caso associado às oportunidades de modernização da economia. A **assimetria** aparece, sobretudo, em expressões como “desigualdade”, ausência de “mão-dupla”, “distância econômica”. Mas também apresenta um conteúdo não apenas de diferença de recursos ou de dimensões, portanto quantitativa, como também de

¹ Lampreia (1997) argumenta que a divulgação das informações sobre o processo de negociação é essencial, pois a integração deve ser “produto do consenso não apenas dos Governos, mas sobretudo do consenso interno das sociedades de cada país” (Lampreia, 1997b, p. 4). Para o ex-Ministro das Relações Exteriores a ALCA não pode ser imposta pelos Governos, senão, estará fadada ao fracasso.

² Jacobsen (2001a; 2001b) enfatiza o caráter restrito das negociações no âmbito hemisférico, no qual as organizações não-governamentais não tem acesso aos documentos e propostas dos países.

³ Segundo Singer (2001:33), a ideologia para Sartori (1982) é uma imagem genérica e difusa dos partidos pela qual os eleitores se orientam. Essa imagem pode ser representada por um slogan ou frase, como “partido dos trabalhadores”. A imagem não pode ser confundida com uma questão política.

⁴ As categorias foram retomadas a partir das próprias expressões dos entrevistados ou reconstruídas.

diferencial de poder ou de influência. Também não é uma categoria isolada, mas aparece sempre em contrastes que os entrevistados efetuam entre a estratégia ou os interesses americanos e aqueles da União Européia. Outra imagem associada à ALCA é a da iniciativa dos Estados Unidos. Com efeito, em todas as entrevistas, a natureza da ALCA é indissociável da **estratégia dos EUA**. É daí que decorre sua inevitabilidade, como também sua assimetria, e mesmo seu caráter “puramente comercial” que aparece, em outros discursos, como “muito além do comercial”. De sua inevitabilidade e de seu caráter assimétrico, por sua vez, derivam os prejuízos e benefícios.

De maneira geral, a percepção da ALCA mostra-se como uma iniciativa americana, inevitável e assimétrica, que, numa perspectiva mais pessimista, trará prejuízos se consolidar a assimetria ou, numa perspectiva mais otimista, trará benefícios se forçar o Brasil a ajustar-se e, para ajustar-se, modernizar o setor produtivo e as políticas públicas.

Essas categorias podem ser percebidas em diferentes contextos das discussões que marcam a ALCA. Em dois artigos o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim⁵ buscou desmistificar os principais pontos do discurso sobre a ALCA no Brasil, sendo que, na sua visão, esses pontos provocam “mal-entendidos” na sociedade brasileira e distorcem o debate⁶ (Amorim, 2003a).

Os argumentos da assimetria e da estratégia norte-americana, por exemplo, são colocados por Jacobsen (2001b) como fatores que deveriam ser levados em consideração pela diplomacia brasileira para rejeitar a integração hemisférica. De acordo com o autor, o modelo proposto pelos norte-americanos, analisado a partir dos resultados da integração com o México no âmbito do Nafta, apenas trouxe benefícios para os Estados Unidos. A participação mexicana no acordo não

⁵ Ver Celso Amorim “A ALCA e o jogo dos sete erros” .O Estado de São Paulo, 24/08/2003. “A ALCA e o jogo dos sete erros (final)” . O Estado de São Paulo, 26/08/2003.

⁶ A estratégia de argumentação foi de rebater algumas críticas à estratégia adotada pelo Governo, não apresentando a função didática que é enunciada no início do artigo. O governo, neste caso, apresentou um estilo de informação característico dos documentos de organizações sociais sobre a ALCA, os quais discutem, genericamente, alguns das visões atribuídas ao processo. Ver Amorim (2003^a, 2003b)

significou o desenvolvimento do País, pelo contrário, as relações trabalhistas e diversos setores produtivos foram afetados negativamente.

A idéia da assimetria nem sempre está condicionada à rejeição total da integração hemisférica, em alguns casos, esse argumento serve para alertar que o País não pode aderir a qualquer integração, e o termo cautela aparece no argumento. Para Costa (2001) existe um grupo favorável, principalmente entre os empresários, mas que condicionam a participação brasileira. As condicionalidades estão associadas à idéia da assimetria, ou seja, o Brasil deverá aderir à ALCA desde que os Estados Unidos reconheçam alguns dos interesses do País, sendo que o relacionamento comercial deveria basear-se em princípios equânimes (Costa, 2001: 110).

De maneira geral, percebe-se que os argumentos com relação à participação do Brasil na ALCA não se resumem apenas em ser favorável ou contra, apesar da existência de grupos explicitamente contrários à participação brasileira na integração hemisférica. As imagens e conceitos se interligam em diversos contextos e reforçam posições distintas. A hipótese é de que existe uma idéia (ou utilizando a terminologia de Sartori, uma imagem), em geral, associadas aos prejuízos provocados por uma eventual integração com os Estados Unidos.

Os resultados de uma pesquisa realizada junto a 800 empresas no Estado de São Paulo⁷, em 1997, mostraram que a imagem de prejuízo aumenta quando se associa à integração aos Estados Unidos: enquanto, 48,3% achavam que o Brasil teria prejuízos ao participar da ALCA essa proporção subia para 64,3% quando se incluía uma referência aos Estados Unidos. No entanto, as empresas mostraram forte visão positiva quanto à integração no âmbito do Cone Sul: para 72,1% dos entrevistados o Brasil seria beneficiado com a integração no Mercosul,

⁷ Pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, em 1997, com o apoio do Sebrae. O objetivo da pesquisa "Agendas e estratégias empresariais num contexto de globalização e regionalização" era conhecer a agenda das micro e pequenas empresas frente às mudanças internas e externas na economia brasileira. Foram realizadas entrevistas junto a 800 empresas, sendo 200 pequenas, 200 médias e grandes e 400 micro-empresas, entre outubro e novembro de 1997. Ver Holzhacker (1997).

enquanto apenas 12,5% acreditavam que os resultados da integração sub-regional seriam prejudiciais ao País.

No *survey* “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (NUPRI-USP), 1998 e 2001, as respostas dos entrevistados indicaram, primeiramente, uma polarização quanto à visão sobre os prejuízos-benefícios. Para a maioria das elites e da massa a integração representa a noção de assimetria, ou seja, os resultados beneficiarão apenas os Estados Unidos para 57,8% das elites e 50% da massa.

Entre as idéias que resumem a categoria benefício-prejuízo percebe-se que para 64,3% das elites e 76,2% da massa a ALCA é mais um instrumento para obrigar o País a fazer as reformas. Além disso, para 40,4% das elites e 30,6% da massa a integração afetará negativamente o parque industrial brasileiro. Enquanto o aumento da competitividade é o único resultado positivo esperado por 49% entre as elites e 71,8% na massa.

QUADRO 5.3
VISÕES E EXPECTATIVAS QUANTO AOS RESULTADOS DA ALCA (%)

VISÕES E EXPECTATIVAS QUANTO À ALCA	MASSA	ELITE
Só beneficiará os EUA	53,0	57,8
Obrigar os Países a fazerem reformas	76,2	64,3
Irá aumentar a competitividade internacional do Brasil	71,8	49,0
Destruirá o parque nacional brasileiro	30,6	40,4

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) foram consideradas apenas as respostas “concordo”.

Essas percepções e o grau de retórica presente no debate sobre a ALCA refletem, de um lado, a conscientização da sociedade brasileira da importância de organizar-se regionalmente como forma de ampliar as oportunidades do País no sistema internacional. No que se refere à integração hemisférica essa percepção ainda não está clara, sendo que se mantém no interior da sociedade brasileira uma posição de cautela (Veiga, 1997).

Para Albuquerque (2001b) essa posição indica a estratégia de proteção implementada pela burocracia brasileira. Para o autor, a estratégia da burocracia brasileira pode ser explicada pela visão de que “a vulnerabilidade externa da economia brasileira é função do déficit bilateral com os Estados Unidos” (Albuquerque, 2001b:16).

Esse fato seria, na visão dos burocratas, fatal para a economia brasileira, além disso, encontra ressonância nos temores de setores produtivos e da classe política dos prejuízos que a economia brasileira teria em decorrência da competição com os Estados Unidos. Para Albuquerque (2001) esses argumentos também podem ser observados em alguns dos setores econômicos, pois ainda a cultura de participação em processos integrativos não está totalmente constituída no interior da sociedade brasileira.

Albuquerque (2001b) argumenta ainda que a “retórica da tríplice negação – a ALCA é impossível e danosa, portanto deve ser protelada” (Albuquerque, 2001b: 17) deixou a mensagem para a sociedade de que a indústria brasileira não tem condições de competir com os Estados Unidos, sendo melhor possível retardar um acordo entre as economias dos dois Países. Nesse sentido, enquadra-se o argumento de que a ALCA deve ser negociada de forma equilibrada e condicionada à inclusão de áreas cruciais, como limitação de salvaguardas, eliminação de subsídios e a acesso ao mercado para bens considerados “sensíveis”.

O forte componente de politização produziu uma série de argumentos sobre o impacto da ALCA para a economia brasileira, além disso, revelando uma visão fortemente temerosa da integração com os Estados Unidos. A proposta da Alca implica a aproximação maior com os Estados Unidos, que expõe as divergências referentes à reformulação do conceito de independência e autonomia do País no cenário internacional. Nessa perspectiva a área hemisférica seria vantajosa para os Estados Unidos, “tornando seus produtos mais competitivos na região em relação aos europeus e asiáticos” (Batista, 1994-CI). A insistência na agenda econômica para o setor mais crítico era uma forma dos Estados Unidos de garantir

a sua supremacia sob os Países do Continente (Lula, 1994-CI). No processo de integração da ALCA os Países perderiam sua capacidade de conduzir o seu projeto de desenvolvimento, devendo submeter-se às decisões e interesses dos Estados Unidos.

Para alguns analistas a participação do Brasil na ALCA tem implicações que vão além da questão comercial, e dizem respeito à soberania nacional (Garcia, 1999), pois limitaria a implementação do projeto de desenvolvimento nacional. A ALCA, como o processo de globalização, seria um instrumento dos Países desenvolvidos, no caso os Estados Unidos, de imporem um modelo de desenvolvimento. Nesse caso, o Brasil não poderia participar de um processo que acarretará uma limitação na sua autonomia na busca do seu objetivo máximo, que é o desenvolvimento nacional (Jacobsen, 2001a, 2001b; Garcia, 1999, 2000).

Os argumentos relacionados à assimetria, como também à participação norte americana, levam os analistas a contrastarem o interesse e participação do Brasil em outros processos de integração, entre eles o Mercosul e as negociações entre Mercosul e União Européia. Para Albuquerque (2001b, 2004), a prioridade atribuída ao Mercosul é um dos argumentos para aqueles que buscam protelar a participação do Brasil em acordos comerciais.

A frente anti-ALCA no interior da sociedade brasileira combinaria entre os seus argumentos a idéia de que a prioridade do País no campo comercial deveria ser o Mercosul e a América do Sul, sendo que os prejuízos impostos pela competição com os Estados Unidos levariam o Brasil a se distanciar de qualquer acordo no âmbito hemisférico (Albuquerque, 2001b). Por outro lado, os acordos entre o Mercosul e a União Européia, como também o envolvimento nas negociações no âmbito multilateral, reforçariam a inserção da economia brasileira nos processos globais (Albuquerque, 2001b, 2004).

De maneira geral, os dados mostram que 96% das elites e 62% da massa acham o Mercosul a primeira prioridade do Brasil. Entretanto, essa avaliação não é excludente no questionário, sendo que 43% entre as elites e 34% entre a massa

atribuem a primeira prioridade a ALCA. Se fossem excludentes, apenas 4%, por exemplo, das elites atribuiriam outras prioridades negociadoras ao Brasil. Não se pode afirmar, com isso, que “a maioria da sociedade brasileira” dá mais prioridade a integração sub-regional que a integração hemisférica.

No entanto, a menor prioridade atribuída à ALCA reflete o sucesso da “frente anti-ALCA”, pois esta atribui reiteradamente riscos e prejuízos da participação do Brasil na integração hemisférica e apenas benefícios ao Mercosul e o acordo com a União Européia.

As elites também atribuem maior prioridade para as negociações no âmbito da OMC (98,1%) e o acordo entre o Mercosul e União Européia (58,1%). A massa, porém, atribui uma baixa prioridade ao acordo Mercosul-União Européia para o País (24%).

QUADRO 5.4
AValiação DO GRAU DE PRIORIDADE DAS NEGOCIAÇÕES PARA O BRASIL (%)

ALTO GRAU DE PRIORIDADE DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS:	MASSA	ELITE
Mercosul	62,3	96,0
Alca	34,0	43,2
Acordo Mercosul-União Européia	24,0	58,1
Negociações na OMC	-	98,1

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) foram considerados apenas as respostas “alta prioridade”.

A percepção de que o País participa de um “jogo de xadrez comercial” (Lampreia, 1999a-CI), com interesses interligados em diversos planos de negociações aparece ao atribuir alta prioridade para o Mercosul, OMC e as negociações entre Mercosul-União Européia. Entretanto, a ALCA não tem a mesma atribuição de prioridade que os outros acordos. A baixa prioridade da ALCA na política externa está associada à avaliação sobre o seu impacto, ou seja, quanto maior a expectativa de que trará prejuízos à economia brasileira, menor

será a atribuição de prioridade. No caso do Mercosul vimos que as expectativas dos resultados da integração são bastantes elevadas, conseqüentemente, afetando a avaliação de prioridade do processo comparado aos demais. De certa forma, esses resultados é um reflexo claro dos argumentos do Itamaraty, dos nacionalistas e da esquerda que ressaltam os benefícios da integração sub-regional.

Assim sendo, no que se refere ao impacto da ALCA na competitividade da economia brasileira os resultados da tabela 5.4 mostram que a percepção de importância da ALCA variará de acordo com a expectativa que se tem quanto do processo de integração. Aqueles que consideram a ALCA prioritária para o Brasil tendem a avaliar positivamente os efeitos da integração. Ao contrário, entre os que lhe atribuem baixa prioridade prepondera uma opinião crítica quanto aos resultados para o País.

Na tabela 5.4 observa-se que aqueles que acham que a ALCA deveria ser prioritária para o Brasil 87,4% na massa e 79,1% entre as elites acham também que a integração aumentará a competitividade da economia brasileira. Por outro lado, os que consideram o contrário tendem a apresentar uma expectativa menos positiva dos efeitos da integração na economia do País: 43,1% na massa e 91,1% na elite que acham que a ALCA é pouco prioritária para o Brasil, discordam que integração hemisférica melhorará a competitividade na economia brasileira.

De maneira geral, a avaliação de outros aspectos da integração hemisférica também tende a variar de acordo com o grau de prioridade atribuída ao acordo. Portanto, aqueles que acham que a integração não é prioritária tendem a avaliar negativamente os seus resultados.

TABELA 5.4

**A EXPECTATIVA QUANTO AO AUMENTO DA COMPETITIVIDADE COM A INTEGRAÇÃO NA
ALCA DE ACORDO COM A OPINIÃO DE QUE A ALCA TRARÁ PRIORIDADE PARA A
ECONOMIA (%)**

Competitividade	Massa				Elite			
	Pouco prioritário	Nem muito, nem pouco	Muito prioritário	Total	Pouco prioritário	Nem muito, nem pouco	Muito prioritário	Total
Discordo	43,1% 5,9	30,8% 2,4	12,6% -7,5	26,8% 	91,1% 7,5	43,8% -,9	20,9% -6,5	51,0%
Concordo	56,9% -5,9	69,2% -2,4	87,4% 7,5	73,2% 	8,9% -7,5	56,3% ,9	79,1% 6,5	49,0%
Total	(202)	(419)	(349)	(970)	(56)	(32)	(67)	(155)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square - Massa	66,479	2	,000
Pearson Chi-Square - Elite	60,952	2	,000

Buscou-se identificar os fatores que poderiam explicar as atitudes da massa e das elites no que se refere à integração hemisférica, considerando as diversidades de imagens e também sua baixa prioridade na agenda da política externa na percepção da sociedade brasileira. Para isso, optou-se pela análise de regressão multivariada. Foram empregados dois modelos: o primeiro com a variável sobre a avaliação dos benefícios da ALCA somente para os Estados Unidos. O segundo modelo foi aplicado à variável sobre a avaliação do impacto da ALCA para a competitividade da economia brasileira.

A hipótese era que as variáveis ligadas às questões políticas, como ideologia, as atitudes referentes ao processo de globalização e a opção sobre a

orientação da política externa brasileira explicariam as posições da opinião pública e das elites sobre a integração hemisférica. A visão com relação à ALCA, como também observado no caso do Mercosul, estaria associada ao debate que marcou a sociedade brasileira a partir da década de 90, sobre os efeitos da globalização e das orientações da inserção da sociedade brasileira.

Comparando os resultados dos dois modelos percebe-se que o modelo 1 tem maior poder explicativo para as visões das elites ($R=0,480$), enquanto, para a massa é maior o poder explicativo do modelo 2 ($R=0,478$). No caso das elites o modelo 2 tem um menor grau explicativo ($R=0,272$).

Assim, pode-se considerar que para as elites é mais relevante a associação da ALCA à participação com os Estados Unidos do que para a massa brasileira. Por outro lado, para a população em geral é mais relevante a avaliação dos benefícios diretos à competitividade, que apresenta maior grau de associação com outras variáveis.

MODELO DE REGRESSÃO 1 – VARIÁVEL DEPENDENTE: “A ALCA SÓ VAI BENEFICIAR OS ESTADOS UNIDOS” (ELITES E MASSA)

Elite				Massa			
R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
,480(a)	,230	,157	1,342	,307(a)	,094	,051	1,43707

a Predictors: (Constant), diversidade, Ideologia, Nacionalismo, SI_Valido, globaltrade, Atores Sociais, Parti_Mercosul, Prioridade_4

b Dependent Variable: Perg. 37b - Alca só vai beneficiar os EUA

MODELO DE REGRESSÃO 2
VARIÁVEL DEPENDENTE: “A ALCA AUMENTARÁ A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA
BRASILEIRA” (ELITE E MASSA)

Elite				Massa			
R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
,272(a)	,074	-,014	1,508	,478(a)	,229	,192	1,29225

a Predictors: (Constant), diversidade, Ideologia, Nacionalismo, SI_Valido, globaltrade, Atores Sociais, Parti_Mercosul, Prioridade_4

b Dependent Variable: Perg. 37a - Alca irá aumentar a competitividade internacional

A análise dos quocientes da regressão revelou que no modelo 1 das elites os fatores mais significativos foram: a identificação nacionalista ($t= 2,802$ sig. 0,006) e a avaliação do impacto do Mercosul ($t=-1,884$ sig. 0,063) . No modelo 2 da população em geral as variáveis mais significativas foram: as avaliações sobre os parceiros econômicos brasileiros ($t= 2,074$ sig. 0,039), as atitudes sobre o sistema internacional ($t= 3,303$ sig. 0,001) e a visão sobre a diversidade dos interesses brasileiros no sistema internacional ($t= 3,108$ sig. 0,002). As demais variáveis incluídas no modelo não apresentaram associação significativa com as variáveis dependentes, ou seja, as demais variáveis não influenciam as atitudes e opiniões sobre a ALCA.

Os resultados referentes às elites mostram que, se de um lado, a questão da integração com os Estados Unidos se contrapõe à atitude de maior ou menor nacionalismo, sendo que quanto mais nacionalista maior a crítica ao processo de integração e quanto menor nacionalista maior a atitude favorável à integração, por outro lado, expõe a preocupação com os resultados de um processo de integração.

Os entrevistados que avaliam negativamente o Mercosul tendem a evidenciar uma expectativa negativa também com relação à integração com os

Estados Unidos, enquanto aqueles avaliam positivamente o Mercosul tendem a considerar que os benefícios da integração não ficarão restritos aos Estados Unidos.

Enquanto entre os entrevistados que consideram o impacto do Mercosul positivo, 61,9% acham que a ALCA não beneficiaria apenas os Estados Unidos e 38,1% acham que sim. Entre aqueles que consideram que o Mercosul tem um impacto negativo para o Brasil 78,9% consideram que a integração hemisférica trará benefícios apenas para os Estados Unidos, enquanto apenas 21,1% discordam dessa afirmação.

Os resultados indicam que a avaliação do impacto negativo do Mercosul reforça a posição contrária a qualquer tipo de integração. Esses membros das elites que avaliam negativamente os resultados do Mercosul tendem a perceber os fatores negativos das negociações em geral. Por outro lado, aqueles que consideram os fatores positivos da integração tendem a manter uma expectativa positiva, mesmo quando a integração é com os Estados Unidos.

A análise dos dados sugere que a integração com os Estados Unidos somente reforça uma posição negativa quanto à participação em acordos de integração. No entanto, esse resultado vai contra a literatura brasileira que afirma que a rejeição à integração hemisférica reflete a visão de que os benefícios no Mercosul são maiores.

TABELA 5.5
VISÃO SOBRE A EXPECTATIVA DE QUE A ALCA SÓ VAI BENEFICIAR OS EUA DE ACORDO COM A AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO MERCOSUL PARA O BRASIL, ENTRE OS MEMBROS DAS ELITES (%)

Benefício apenas para os Estados Unidos	Avaliação do Impacto do Mercosul			
	Negativa	Intermediária	Positiva	Total
Discorda	21,1% -3,0	41,9% -,1	61,9% 3,0	42,2%
Concorda	78,9% 3,0	58,1% ,1	38,1% -3,0	57,8%
Total (100%)	(38)	(74)	(42)	(154)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	13,655(a)	2	,001

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 16,04.

Esse resultado mostra que a avaliação negativa do Mercosul reforça, entre as elites, uma visão negativa sobre os processos de integração econômica. O temor da integração com os

Estados Unidos é que este também possa redundar em mais prejuízos para a economia brasileira, da mesma forma, que aconteceria no Mercosul.

Na percepção da massa são outros os fatores que interferem nas atitudes quanto à integração hemisférica¹. Por outro lado, as atitudes frente à globalização mostram forte poder explicativo, sendo que, nesse caso, entre aqueles que têm uma atitude de alienação (o sistema internacional é excludente e não traz prosperidade) apresenta uma visão negativa dos resultados da integração, enquanto aqueles que têm uma atitude de afluência (o sistema internacional não é excludente e traz prosperidade) tendem a considerar positivos os resultados da integração hemisférica.

Entre aqueles que têm uma atitude de alienação quanto ao sistema internacional 52,5% discordam que a ALCA irá aumentar a competitividade brasileira, enquanto 47,5% concordam que aumentará. Por outro lado, entre aqueles que tem uma atitude de afluência e de participação conflituosa a maioria concorda com que a ALCA aumentará a competitividade da economia do País: 79,7% (atitude de afluência) e 78,2% (atitude de participação conflituosa) apresentam uma expectativa positiva quanto o impacto da integração hemisférica para o País. Ver tabela 5.5.

Também quanto maior for a visão de que o Brasil tem uma ampla gama de interesses no sistema internacional, maior é a expectativa quanto aos resultados da integração hemisférica para o aumento da competitividade do Brasil. Entretanto, entre aqueles que atribuem ao País uma agenda internacional limitada, menor é a expectativa quanto aos resultados da integração para a política externa brasileira.

Assim, a percepção da amplitude de interesses do Brasil no sistema internacional, além da visão positiva sobre o sistema internacional influenciam uma atitude favorável da população em geral quanto à integração hemisférica. Por outro lado, quanto mais estreita é agenda atribuída à política externa brasileira, combinada com uma visão negativa quanto ao cenário internacional maior é a proporção de atitudes contrárias à integração hemisférica².

Diferentemente das elites para as quais a integração hemisférica está fortemente associada ao temor de uma integração com os Estados Unidos, no caso da população em geral pesam os fatores relacionados ao seu impacto sobre a economia brasileira em geral e a maneira como a massa percebe a configuração do sistema internacional. Nesse caso, a atitude relativa aos condicionamentos do sistema internacional, associada às idéias de exclusão e a falta de distribuição da prosperidade, também atuam na avaliação da integração hemisférica.

¹ O cruzamento da atitude sobre a ALCA com a avaliação sobre o impacto do Mercosul entre a massa mostrou-se independente. O teste de significância foi 0,804.

TABELA 5.6
A ALCA AUMENTARÁ A COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA DE ACORDO COM A
ATITUDE SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL – MASSA (%)

ALCA aumentará a competitividade	Atitude sobre o Sistema Internacional			Total
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	
Discordo	52,5% 8,9	20,3% -3,1	21,8% -4,2	27,2%
Concordo	47,5% -8,9	79,7% 3,1	78,2% 4,2	72,8%
Total	(198)	(286)	(569)	(1053)

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) Nas células constam a porcentagem e o resíduo ajustado acima de +2,0 e -2,0.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	79,522(a)	2	,000

Em conclusão, os resultados da regressão indicam, em primeiro lugar, que os fatores políticos e ideológicos característicos do debate sobre a ALCA na mídia e na academia não são relevantes para compreender as visões das elites e da massa sobre a integração hemisférica. Em segundo lugar, para a elite a avaliação da participação norte-americana no processo de integração explica mais as opiniões e atitudes do que para a população em geral. Por outro lado, a avaliação do impacto na competitividade da economia brasileira é um fator mais relevante para atitude da massa do que dos membros da elite. Essa diferença também revela outro aspecto: a avaliação do Mercosul serve para distinguir aqueles que são favoráveis à participação em processos de integração daqueles contrários a esse processo. A avaliação negativa do Mercosul reitera a posição contrária a ALCA: seria mais um processo de integração no qual o País sofreria perdas.

Os resultados indicaram, portanto, uma forte polarização entre imagens e opiniões sobre a ALCA. Além disso, atribuí-se à ALCA um grau de prioridade menor do que a de outros processos de integração nos quais o País está envolvido. No outro lado, os dados revelaram que as elites e a população em geral são influenciadas por fatores distintos quando tratam da integração regional.

Conclusão

² O cruzamento das variáveis para a amostra das elites não mostrou estatisticamente significativo. O teste de significância foi 0,655.

O envolvimento do País em acordos de integração comercial foi um dos eixos centrais da agenda externa brasileira e teve uma grande repercussão nas disputas domésticas. As negociações comerciais, por sua natureza redistributiva, são vistas como um dos elementos centrais para a mudança das relações entre Estado e sociedade no que se refere à política externa. Por essa razão, os atores domésticos (principalmente, aqueles diretamente afetados pela integração) passaram a acompanhar os processos de integração e a buscar influir diretamente nos seus resultados. No caso brasileiro, o Mercosul, que começou como um processo intergovernamental, adquiriu grande relevância nas relações econômicas do País. O outro processo de integração que motivou forte mobilização nacional foi a ALCA, em torno do qual se organizaram grupos polarizados de oposição.

Ao lado de outros aspectos da inserção internacional do Brasil esses dois processos podem ser considerados relevantes para a integrar uma análise das atitudes das elites e da massa a respeito da política externa brasileira a partir dos anos 90. Para tanto, a análise foi dividida em duas partes: na primeira buscou-se analisar as atitudes face ao Mercosul. Na segunda, foram analisadas as visões e atitudes com relação às negociações da ALCA.

A forte imagem positiva do Mercosul na sociedade e na elite brasileira demonstra a força desse processo integrativo. Além disso, o Mercosul sempre foi apresentado com uma alternativa para o País se estabelecer em um contexto global de incertezas e dificuldades. Essa imagem do Mercosul aparece com mobilizações diferentes entre a população em geral e nas elites. Isto, contudo, não suprime críticas quanto ao seu impacto sobre a sociedade brasileira em geral. Na verdade, a visão positiva do Mercosul está dissociada da avaliação dos resultados por ele alcançados nos últimos anos. Uma idéia importante presente nas visões das elites e da massa a ser comentada é que: o Mercosul é mais relevante pelo que é (identidade, símbolo) do que pelo que faz. O Mercosul continua, mesmo depois de 10 anos de integração, representando uma expectativa futura que irá refletir no crescimento econômico e na melhor inserção do País no sistema internacional. De certa forma, a importância dada ao Mercosul revela o alto prestígio que este acordo tem no interior da sociedade brasileira.

Essa visão é completamente distinta daquela da ALCA, que é contaminada, em suas projeções futuras, por fortes desconfianças das elites e da massa. Não há na sociedade um consenso quanto aos resultados que a ALCA poderá trazer para o País, enquanto que a tendência de uma expectativa negativa é bastante forte entre ambos os setores da sociedade brasileira. A expectativa negativa da ALCA é ressaltada quando se compara o grau de prioridade que elites e massa acreditam que o País deve atribuir ao processo, comparado com outros acordos.

A ALCA constitui um objeto de análise mais interessante, porque não está submetida ao mesmo grau de unanimidade que o Mercosul, permitindo, assim, diferenças sobre atitude e

opiniões. Ela apresenta uma gama de representações, muitas vezes difusas que dificultam sua análise. A posição das elites contrária à integração é reforçada entre aqueles que também esperam impactos negativos da integração do Mercosul. Entre a população em geral, essa tendência contrária à ALCA é reforçada por um fato diferente, isto é, pela percepção das condicionalidades do sistema internacional.

Essa diversidade mostra que os fatores relacionados às atitudes sobre a ALCA não estão relacionados ao processo em si, mas com as imagens construídas sobre o sistema internacional. Por outro lado, os resultados indicaram que, no caso da ALCA, as atitudes das elites e da massa não se resumem apenas à oposição entre favoráveis ou contrários a integração.

Contudo, diferentemente do Mercosul, no qual independente do seu desempenho permanece uma imagem positiva, a ALCA é alvo de imagens negativas bastantes enraizadas.

CONCLUSÃO GERAL

O objetivo central desta tese foi analisar as atitudes das elites e da massa sobre a política externa brasileira nos anos 90. Partiu-se do pressuposto que os anos 90 foram marcados pelo crescente interesse da opinião pública brasileira a respeito dos temas internacionais, conseqüentemente, formando um conjunto de crenças, percepções e opiniões sobre a participação brasileira nesse processo.

Para a análise dessas atitudes foram utilizadas sondagens e pesquisa de opiniões conduzidas pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, da Universidade de São Paulo, junto a membros das elites e a população em geral, em 1998 e 2000. Para uma melhor compreensão das atitudes e percepções também foram utilizadas outras pesquisas realizadas no período estudado.

A estrutura do Estado e sua permeabilidade social é uma importante variável na análise sobre a política externa. A forma como os grupos sociais promovem e influenciam seus interesses junto às autoridades políticas e a existência de canais de pressão (institucionalizados ou informais) são fatores que se relacionam com as atitudes e percepções da sociedade.

A formação das atitudes sobre questões políticas segue dois padrões distintos: *bottom-up* ou *top-down*. No primeiro caso, considera-se que a participação da população nos processos políticos estaria mais permeável a interesses, visões e atitudes de diferentes grupos sociais. No padrão *top-down*, por outro lado, as atitudes dos grupos mais próximos ao processo decisório seriam transmitidas ao restante da população.

No caso brasileiro, os meios diplomáticos dão grande ênfase ao aumento do diálogo e da participação dos setores sociais na política externa. Na visão dos diplomatas percebe-se uma crescente internacionalização de temas sociais na política brasileira e, conseqüentemente, a população torna-se mais interessada nas questões internacionais.

A política externa, muito recentemente, tornou-se parte do interesse de grupos relevantes da sociedade brasileira, como empresários e sindicalistas. Vimos no capítulo 2 que, por exemplo, os empresários tornaram-se mais ativos na política externa brasileira apenas nos anos 90, quando a agenda de integração e abertura política, com fortes impactos nas estratégias empresariais, tornou-se prioritária na política externa brasileira. No mesmo período os sindicalistas mostraram maior envolvimento nas negociações comerciais. As ONGs e movimentos ligados à sociedade civil,

a partir do debate dos temas sociais e ambientais nas relações internacionais, também integraram ativamente, a partir dos anos 90, negociações e fóruns internacionais a respeito desses temas. A participação da academia, até então praticamente restrita a um pequeno número de intelectuais de diversas áreas, foi extremamente ampliada. Ocorreu, por exemplo, uma verdadeira explosão do ensino e da disciplina de Relações Internacionais, que possibilita à criação de uma “comunidade epistêmica”.

A influência no processo de formulação, porém, não é igualmente distribuída e tem padrões de envolvimento diferenciados. Este fato, como vimos no capítulo 2, é reconhecido pelas elites e pela população em geral. A população e as elites consideram que a política externa brasileira está centralizada em dois atores: empresários e diplomatas³. Na visão dos membros das elites a política externa é centralizada na burocracia, sendo baixa sua permeabilidade aos grupos sociais no processo de formulação da política externa. Os empresários são considerados, na visão dos demais membros da elite, os atores sociais que mais influenciam a atuação externa do País no sistema internacional e mais se beneficiam com ela.

A atuação dos grupos sociais no processo político, na visão dos entrevistados, está correlacionada com o grau de interesse e informação dos atores. Outro elemento também indicado pelos entrevistados é que a organização dos interesses é fator decisivo para maior influência no processo decisório. Assim, aqueles grupos que conseguem apresentar uma agenda clara aos diplomatas têm maior chance de conseguir que seus interesses sejam absorvidos ao processo de formulação e implementação da política externa.

A partir dessa nova conjuntura de maior interesse da sociedade brasileira por questões ligadas à agenda externa do País, coloca-se a seguinte questão: é possível identificar um sistema de crença que oriente as atitudes e visões da opinião pública brasileira sobre a política externa? Essa pergunta já foi bastante explorada por diversas vertentes da literatura internacional, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. No entanto, caso brasileiro, os estudos que abordam tal problemática são raros, refletindo o baixo interesse, até então, existente na sociedade brasileira no que se refere aos assuntos externos. Essa problemática somente se torna relevante a partir da consolidação da democracia, conseqüentemente, com a ampliação dos canais de participação e envolvimento nos temas da agenda internacional do País.

A hipótese geral que norteou a tese foi que as atitudes das elites e da massa constituem um “sistema de crenças”, sendo visões e atitudes compartilhadas pelo conjunto da população, que permite identificar um padrão de comportamento que se manifesta de forma previsível. Além disso, considerou-se a hipótese de que as elites e massa apresentariam visões e atitudes coincidentes sobre grande parte dos temas da agenda externa brasileira.

³ Vimos no capítulo 2 que as elites e a população em geral consideram este modelo na avaliação da influência no sistema político brasileiro, atribuindo a maior influência aos diplomatas, seguidos dos empresários e dos demais grupos sociais.

Essa característica das atitudes das elites e da massa, diferentemente das pesquisas divulgadas em outros países, seria reflexo do processo de formulação e implementação da política externa brasileira. A literatura tende a ressaltar a influência do Itamaraty no processo de formulação, além de ser um órgão de Estado que apresenta uma forte coesão conceitual e de princípios, por isso, considerou-se pertinente utilizar as visões e percepções da instituição como elemento de estruturação das atitudes das elites e da massa.

As mudanças que ocorreram nos anos 90 na sociedade brasileira levaram o Itamaraty, de acordo com os principais diplomatas, a reformular as estratégias de comunicação e diálogo com amplos setores da sociedade brasileira. Vimos, porém, no capítulo 2 que nessa nova fase de relacionamento Estado-Sociedade, tendo uma maior participação de diferentes grupos na formulação da política externa brasileira, o Itamaraty permaneceu exercendo um papel importante de definidor e articulador da agenda junto à sociedade brasileira, mantendo um elevado prestígio entre os mais diferentes grupos. Nesse sentido, o quadro conceitual formulado pelo corpo diplomático brasileiro, em grande parte dos temas da agenda brasileira, é o referencial para as atitudes e visões da sociedade sobre as relações exteriores.

Assim, a análise das atitudes das elites e da massa procurou identificar as questões e temas presentes no próprio debate da formulação e implementação da política externa que tivessem correlação com as visões das elites e da massa. Nesse sentido, buscou-se identificar na visão da sociedade brasileira sobre a nova ordem internacional no pós-Guerra Fria. Procurou-se, com isso, compreender os fatores que influenciam as visões e atitudes da massa e das elites nesse novo contexto internacional.

As atitudes quanto à globalização mostraram-se relacionadas com as próprias clivagens do debate sobre a política externa, sendo identificados três conjuntos de atitudes: alienação, afluência e participação conflituosa. A análise contrapôs, de um lado, uma forte desconfiança com relação ao sistema internacional e os benefícios da ordem pós-Guerra Fria, que não favorece a projeção do País de maneira autônoma no sistema internacional evidenciando, com isso, suas limitações e sua capacidade de influir nas decisões internacionais.

Entre aqueles que apresentam uma atitude de alienação quanto à globalização, tanto entre as elites como na massa, mostram maior desconfiança quanto aos resultados da participação do Brasil no sistema internacional. Tal grupo revela uma visão de que os efeitos da internacionalização são por demais negativos para o desenvolvimento doméstico.

Os entrevistados que percebem benefícios no sistema internacional se subdividem entre aqueles que não sentem nenhum impedimento à participação crescente dos Países (atitude de afluência) e aqueles que aceitam a internacionalização, mas de forma conflituosa, pois percebem que a ordem internacional não distribui igualmente os benefícios da globalização (atitude de participação conflituosa).

As atitudes de afluência e participação conflituosa se caracterizam por uma visão mais favorável aos benefícios da globalização no pós-Guerra Fria, mesmo que a participação conflituosa

revele uma maior grau de desconfiança quanto à distribuição desses benefícios para todos os países.

No capítulo 3 vimos que essas atitudes relacionam-se com as visões sobre a participação brasileira nos organismos e temas internacionais, que, na visão da sociedade e das elites, está ligada à capacidade de projeção do País no cenário global. Nesse caso, os resultados indicaram que as elites e a massa tendem a considerar a posição brasileira pela ótica de suas limitações, como por exemplo, por sua condição de país emergente. Assim, somente aqueles que consideram que o Brasil tem uma projeção de âmbito internacional atribuem ao País alta capacidade de influir nos processos e órgãos internacionais.

Se de um lado, o contexto externo tem forte influência nas atitudes e percepções de elites e da massa a respeito da projeção externa brasileira, de outro lado, a realidade doméstica também exerce forte impacto nas crenças e percepções sobre a projeção externa do Brasil. O sistema de crenças da sociedade brasileira é composto por visões de “como vemos o mundo”, conseqüentemente, “como nos posicionamos no mundo” e também “quais as opções e as estratégias podemos adotar a partir desse contexto”.

No que se refere ao contexto doméstico, buscou-se identificar as visões sobre a orientação da política externa brasileira. Nesse quesito, as atitudes da opinião pública brasileira dividiram-se em três grupos: uma orientada para as questões do desenvolvimento econômico, outra para as relações cooperativas e outra para as relações de poder. Vimos no capítulo 4 que cada tipo (econômico, cooperativo e poder) considerava que a política brasileira deveria centralizar-se em uma desses eixos.

A orientação econômica mostrou-se associada a uma visão positiva dos efeitos da abertura e da competitividade na reestruturação do setor produtivo brasileiro. Entretanto, a opção por uma política externa mais cooperativa ou mais voltada para as relações de poder tende sobressair os aspectos mais relacionados à agenda política das relações internacionais do País em contraste a uma visão mais negativa de temas relacionados à agenda econômica internacional.

A discussão sobre as estratégias da política externa envolve um complexo arcabouço conceitual sobre a formulação da política externa brasileira, como por exemplo, questões como opções de desenvolvimento e nacionalismo. Por isso, supôs-se, dada a complexidade da discussão, que elites e massa não apresentariam atitudes coerentes, quando comparadas entre si. No entanto, por ser um debate que teve forte influência nas políticas domésticas, as atitudes das elites e da massa mostraram forte coesão e muitas semelhanças entre si. Esse fator enfraquece o argumento de que a opinião pública brasileira não está atenta a questões políticas relevantes. Além disso, a forte semelhança entre elites e massa também mostram uma característica distinta do caso brasileiro comparado a outros países, que mostram diferenças importantes entre elites e massa sobre a atuação nas áreas externas.

As atitudes sobre a orientação da política externa brasileira mostraram-se associadas às visões sobre a abertura econômica, como também outros aspectos da agenda econômica brasileira, principalmente relacionados aos processos de integração regional. A literatura ressalta a importância desses processos na formação de uma agenda dos interesses da sociedade, especialmente os setores diretamente atingidos pelos resultados desses processos. Por isso, no capítulo 5 buscou-se analisar dois dos principais processos: Mercosul e ALCA.

Os resultados revelaram uma forte imagem positiva do Mercosul na sociedade e na elite brasileira, que demonstra a força desse processo integrativo. Além disso, o Mercosul sempre foi apresentado com uma alternativa para o País se estabelecer em um contexto global de incertezas e dificuldades. Contudo, a imagem positiva e as expectativas do Mercosul estão dissociadas da avaliação dos resultados por ele alcançados nos últimos anos. O Mercosul é visto como um processo que poderá futuramente ampliar o desenvolvimento econômico do País, além de proporcionar uma melhor condição para a inserção brasileira frente a outros países e processos internacionais.

No caso da integração no âmbito hemisférico, em contraste ao Mercosul, existem fortes desconfianças, nas elites e na massa, quanto aos resultados que poderá trazer ao País. Não existe consenso no interior da sociedade brasileira sobre os resultados da ALCA, além disso, é um tema marcado por forte politização e imagens ideológicas.

A ALCA caracteriza-se, pelo que a literatura internacional define, como *issues* forte da agenda política, ou seja, é um tema que não apenas mobiliza os grupos diretamente afetados, mas amplos setores da sociedade. Os *issues* fortes são também aqueles nos quais é menor a capacidade de formação de um consenso no interior da sociedade, além disso, tendem a agregar diferentes representações ideológicas que provocam distorções nas imagens e percepções.

Por outro lado, a existência de *issues* fortes são reflexos da existência de canais de participação, nos quais as demandas e interesses dos diferentes atores são expressas. Nesse caso, diminui a capacidade de articulação de consensos proporcionada por instituições centralizadoras. As atitudes quanto à ALCA indicam o processo de mudança na sociedade brasileira e a crescente dificuldade do Itamaraty de articular consensos em torno da agenda externa brasileira.

A tendência é que cada vez mais os temas da agenda internacional do País passe a mobilizar diferentes grupos sociais, como atitudes e visões distintas da posição oficial.

Por outro lado, os resultados apresentados no decorrer da tese indicam que as atitudes das elites e da massa são bastantes complexas e sofisticadas sobre a atuação do País no sistema

internacional. As atitudes das elites e da massa mostraram-se forte coerência entre si, demonstrando a consolidação de um sistema de crença que busca compor tanto a dimensão internacional, como também da própria realidade doméstica na inserção internacional no Brasil.

É nessa nova realidade que o Governo deverá cada vez mais levar em consideração na definição da política externa brasileira.

BIBLIOGRAFIA

- ABDENUR**, Roberto "A política externa brasileira e o "sentimento de exclusão"". In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sergio H. Nabuco. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Volume 1, Brasília: IPRI, 1997, pp. 15-30.
- ABDENUR**, Roberto. "Projeção externa do Brasil depende do "poder da diplomacia"" *Carta Internacional*, Vol. 2, número 19, Setembro de 1994a. p. 3.
- ABDENUR**, Roberto. "Brasil que Conferência sobre o Desenvolvimento". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 20, Outubro de 1994b. p. 3.
- ABDENUR**, Roberto. "Política externa e desenvolvimento". *Política Externa*. Vol. 3, n. 3, dezembro, 1994c, pp.51-71.
- ABDENUR**, Roberto. "O Itamaraty dentro do novo contexto brasileiro e internacional" *Carta Internacional*, Vol. 1, número 10, Dezembro de 1993. p. 3.
- ABREU**, Marcelo de Paiva. "O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993". In: Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sergio H. Nabuco. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Vol. 1, 2 ed. Brasília: Funag/IPRI, São Paulo; Paz e Terra, 1997.
- ALBUQUERQUE**, José Augusto Guilhon. *Relações Internacionais contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria*. São Paulo: Ed. Vozes, 2005.
- ALBUQUERQUE**, José Augusto Guilhon "Brazil: from dependency to globalization", MORA, Frank O.; HEY, Jeanne, *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Rowman and Littlefield Publishers, 2004, pp. 267-287.
- ALBUQUERQUE**, José A Guilhon. *A Alca na Percepção das Elites Brasileiras. Relatório de Pesquisa*, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais; Fundação Friedrich Ebert/ILDES, 2003.
- ALBUQUERQUE**, José A. Guilhon "De novo na encruzilhada: as relações internacionais do Brasil às vésperas do século 21". *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001a. p. 13-17.
- ALBUQUERQUE**, José A. Guilhon. "A Alca na política externa brasileira". *Política Externa*, Vol. 10, número 2, Set-Nov. 2001b, pp. 7-20.
- ALBUQUERQUE**, José A Guilhon. "As orientações e percepções da elite sobre a atuação externa do Brasil", *Relatório da Pesquisa "Percepções das Elites e da Sociedade sobre as relações externas do Brasil"*, NUPRI, 2001c.
- ALBUQUERQUE**, José Augusto Guilhon. A integração regional e a agenda multilateral pós-Seattle. In: **VEIGA**, Pedro Motta (org). *O Brasil e os desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: Sobeet/Relume Dumará, 2000. pp. 229-236.
- ALBUQUERQUE**, José A Guilhon at all. "Percepções das Elites do Cone Sul sobre as Relações Internacionais do Brasil". *Texto Para Discussão* n. 693, Brasília: IPEA, 1999.
- ALBUQUERQUE**, José A. Guilhon. "A política externa de Lula e FHC". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 18, Agosto de 1994. p. 4.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon "Regime de interinidade no Itamaraty prejudica política externa do País". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 6, Agosto de 1993. p. 1.

ALBUQUERQUE, José A Guilhon; **BALBACHEVSKY**, Elizabeth. "O Brasil e o Mercosul: agenda e percepção dos atores sociais" in **ALBUQUERQUE**, José A Guilhon (org) *Alca: aspectos históricos, jurídicos e sociais*, Volume 1, São Paulo, Ed. FTD, 1998.

ALBUQUERQUE, José A Guilhon; **BALBACHEVSKY**, Elizabeth; **HOLZHACKER**, Denilde. "Os impactos da crise financeira sobre a opinião pública brasileira", *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*, nº 58, Ano XIII, Janeiro, Fevereiro, Março de 1999.

ALCÂNTARA, Lúcio "Crise do Mercosul e Política Internacional". *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001. p. 5.

ALCÂNTARA, Lúcio. A política externa de um país mais confiante. *Carta Internacional*. Ano X, número 107/108, Dezembro/Janerio, 2000/2001.pp 4-5.

ALMOND, Gabriel. *The American People and Foreign Policy*, New York, Praeger, 1960.

ALMOND, Gabriel; **VERBA**, Sidney. Civic culture : political attitudes and democracy in five nation. Boston : Little Brown and Company, 1965

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências*, Brasília: IBRI/Funag, 2001. pp.421.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A Alca e o Jogo dos sete erros. O Estado de São Paulo, 24 de agosto de 2003.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A Alca e o Jogo dos sete erros (final). O Estado de São Paulo, 26 de agosto de 2003.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. "Uma diplomacia voltada para o Desenvolvimento e a Democracia". In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sergio H. Nabuco. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Volume 1, Brasília: IPRI, 1997, pp. 15-30.

AMORIM, Celso Luis Nunes. "Além de Marrakesh: o comércio internacional após a Rodada Uruguai". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 15, Maio de 1994a. p. 1.

AMORIM, Celso Luis Nunes. "Mercosul é o caminho para a criação de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 11, Janeiro de 1994b. p. 3.

AMORIM, Celson Luis Nunes. "O Brasil se empenha na formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 9, Novembro de 1993a. p. 3.

AMORIM, Celson Luis Nunes. "Os "3D" da agenda internacional: democracia, desarmamento e desenvolvimento". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 8, Outubro de 1993b. p. 3.

AMORIM, Celso Luis Nunes. "O Estado atual da Rodada Uruguai". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 3, Maio de 1993c. p. 2-3.

ANDERSON, Christopher J. When in doubt, use proxies: attitudes toward domestic politics and support for European Integration. *Comparative Political Studies*, Vol. 31, no. 5, October, 1998, pp. 569-601.

ANDERSON, Christopher J.; **KALTENTHALER**, Karl C. "The Dynamics of Public Opinion toward European Integrations (1973-1993). *European Journal of International Relations*, Vol. 2, n. 2, 1996, pp. 175-199.

- ANDERSON**, Christopher J.; **REICHERT**, M. Shawn. "Economic benefits and support for membership in the European Union: a cross-national analysis. *Journal of Public Policy*, Vol. 15, no. 3, 1995, pp. 231-249.
- ARBILLA**, J. M. *A diplomacia das idéias: a política da renovação conceitual da política externa Argentina e no Brasil (1989-1994)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro; IRI-PUC, 1997.
- AUERBACH**, Yehudith; **GREENBAUM**, Charles W. "Assessing Leader Credibility during a Peace Process: Rabin's private polls". *Journal of Peace Research*, Vol. 37, n. 1, 2000, pp. 33-50.
- AYLLÓN**, Bruno. "Globalización y ONG's: el siglo XXI comienza en Seattle", *PAPERS*, Web do NUPRI-USP (www.usp.br/relint), 5 septiembre, 2000.
- BALBACHEVSKY**, Elizabeth; **HOLZHACKER**, Denilde. "Privatização e serviços públicos: determinantes das atitudes do eleitorado brasileiro com relação a esses temas", Relatório de Pesquisa, CESOP, Unicamp, mimeo.
- BARBOSA**, Rubens. "O lugar do Brasil no mundo". *Política Externa*. Vol. 5, n. 2, setembro-novembro, 1996, pp.69-82.
- BARBOSA**, Rubens. "O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional". *Política Externa*. Vol. 3, n. 3, dezembro, 1994, pp.101-116.
- BARBOSA**, Rubens., CÉSAR, L. F. Panelli. "O Brasil como Global Trade". In: FONSECA Jr., Gelson; CASTRO, Sergio H. Nabuco. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Volume 1, Brasília: IPRI, 1997, pp. 305-324.
- BARBOSA**, Rubens. A.; **YANG**, Philip. "Uma política de offsets para o Brasil?" *Política Externa*. Vol. 9, n. 1, Junho-Agosto, 2000, pp. 51-58.
- BATISTA**, Paulo Nogueira. "Proposta Gore é vaga: opção preferencial dos EUA é pelo México". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 11, Janeiro de 1994. p. 4.
- BATISTA**, Paulo Nogueira. "A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?". *Política Externa*. Vol. 1, n. 4, março, 1993, pp. 106-135.
- BERNAL-MEZA**, Raúl. "A política exterior do Brasil: 1990-2002". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 1, 2002, pp. 35-71.
- BERNAL-MEZA**, Raúl. "Os dez anos de Mercosul e a crise Argentina". *Revista Política Externa*, Vol. 10, número 4, Março-Maio, 2002, pp. 7-46.
- BLUMER**, Herbert "Public Opinion and Public Opinion Polling" *American Sociological Review*, n. 13, 1948, pp. 542-54.
- BOBBIO**, Norberto "Teoria das Elites". IN: **BOBBIO**, N; **MATTUECCI**, N.; **PASQUINO**, G. *Dicionário de Política*, Brasília: Ed. UNB, 1992, pp. 385-391.
- BOTTOMORE**, T. B. *As Elites e a Sociedade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1965.
- BOYER**, Mark A. "Issue Definition and Two-Level Game: an application to the American Foreign Policy Process". *Annual Conference of the International Studies Association Northeast*, Boston, 1996.
- CAMPBELL**, Angus, **CONVERSE**, Philip E. **MILLER**, Warren and **STOKES**, Donald E.. *The American Voter*. New York, John Wiley, 1960.

- CARDOSO**, Fernando Henrique. "A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República". *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, ano 44, n.1. p.5-12, 2001
- CARDOSO**, Fernando Henrique. *Política Externa em tempos de Mudança*. Brasília: MRE; Fundação Alexandre de Gusmão, 1994a.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. "Uma nova rota para as Américas". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 18, Agosto de 1994b. p. 1-3.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. "Mercosul: balanço de dois anos". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 3, Maio de 1993a. p. 1-2.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. "O futuro das Relações Brasil-Estados Unidos". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 2, Abril de 1993b. p. 1-2.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. "Política Externa: fatos e perspectivas". *Política Externa*. Vol.2, n. 1, junho, 1993, pp.3-11.
- CERVO**, Amado Luiz. "Paradigmas de Política exterior do Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, n. 2, 2003b, pp. 5-25.
- CERVO**, Amado Luiz. "Political Regimes and Brazil's Foreign Policy". In: **SARAIVA**, José Flávio Sombra (org). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003a. pp. 341-362.
- CERVO**, Amado Luiz. "Relações Internacionais do Brasil: a era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 1, 2002, pp. 5-35.
- CERVO**, Amado Luiz. "Eixos conceituais da política externa brasileira". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 41, Especial 40 anos, 1998, pp. 66-84.
- CERVO**, Amado Luiz. "Diplomacia presidencial cultiva parcerias estratégicas". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 8.
- CHITTICK**, Willian O; **BILLINGSLEY**, Keith R.; **TRAVIS**, Rick. "A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Beliefs". *International Studies Quarterly*, nº 39, 1995. pp. 313-331.
- CINTRA**, Marcos; **CARDIM**, Carlos Henrique. *Seminário "O Brasil e a Alca"*. Brasília: Câmara dos Deputados; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI); FUNAG, 2002.
- CONVERSE**, Philip. "The Nature of Belief System in Mass Publics" in **APTER**, David (org) *Ideology and Discontent*, Free Press, New York, 1964.
- CORRÊA**, Luiz F. de Seixas. "Política externa e identidade nacional brasileira". *Política Externa*, vol. 9, nº 1, Junho, Julho, Agosto, 2000. Pp. 22-32.
- CORRÊA**, Luiz Felipe de Seixas "O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento" *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 42, número 1, 1999. pp. 5-29.
- CORTELL**, Andrew. "Understanding the domestic impact of international norms: a research agenda", *International Studies Review*, nº 2, 2000. pp. 65-47.
- CORTELL**, Andrew; **DAVIS**, James W. "How do international institutions matter? The domestic impact of international rules and norms", *International Studies Quarterly*, nº 40, 1996. pp. 451-478.

- COSTA**, Roberto Teixeira. "A política externa do próximo Governo". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002a. p. 6.
- COSTA**, Roberto Teixeira. "Política Externa – Brasil 2001: ponto de inflexão". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002b. p. 12-13.
- COSTA**, Roberto Teixeira. "Alca 2005: destino ou opção?". *Política Externa*, Vol. 10, número 2, Set-Nov. 2001, pp. 102-111.
- COSTA**, Roberto Teixeira. "Diplomacia Empresarial". *Carta Internacional*, Vol. 8, número 89, Julho de 2000. p. 3-4
- COSTA**, Roberto Teixeira. "Mercosul: precisamos seguir em frente". *Folha de São Paulo*, 15 de Outubro de 1997, Tendências e Debates, pp. 1-3.
- COSTA**, Synésio Batista da. "Guerra ao Contrabando". *Folha de São Paulo*, 28 de Dezembro de 1995, Caderno Dinheiro, pp. 2-2.
- CRUSIUS**, Yeda. "2001: o ano do reconhecimento". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002. p. 6-7.
- DAHL**, Robert *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- DANESE**, Sergio *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DANESE**, Sérgio. "Dez pontos para uma política externa de Consenso". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p. 7-11.
- DAUSTER**, Jório. "É preciso olhar o Mercosul diante da Alca e da EU". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 55, Setembro de 1997. p. 3.
- DEUTSCH**, Karl. W. *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1968.
- DINIZ**, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Brasil anos 90. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.
- DINIZ**, Eli. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados*, vol. 38, nº 3, 1995.
- DINIZ**, Eli; **BOSCHI**, Renato R. Empresariado e estratégia de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, n. 52, Junho/2003.
- DOWNS**, A. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.
- DULCI**, Otávio Soares "As elites políticas" In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo; Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; Fundação Unesp, 2004.
- EICHENBERG**, Richard. "Domestic Preferences and Foreign Policy cumulation and Confirmation in the study of public opinion". *Merston International Studies Review*, Vol. 42, 1998, pp. 97-105.
- EICHENBERG**, Richard; **DALTON**, Russel J. "Europeans and the European Community: the dynamics of public support for European integration". *International Organization*, Vol. 47, no. 4, Autumn, 1993, pp. 507-534.

- ELUF**, Luiza Nagib. "O relatório brasileiro sobre direitos humanos". *Folha de São Paulo*, 22 de Fevereiro de 1995, Tendências e Debates, pp. 1-3.
- ERIKSON**, Robert S.; **TEDIN**, Kent L. *American Public Opinion: Its Origins, Content and Impact*. 6 th. ed. Boston: Allyn and Bacon, 2001.
- FERREIRA, Oliveiros**. Entre dois amores. *São Paulo em Perspectiva*. Volume 16, número 1, Jan-Mar, 2002, pp. 17-29.
- FLECHA DE LIMA**, Paulo Tarso. "Brasil e EUA lançam novas bases para cooperação". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 56, Outubro de 1997. p. 3.
- FIGUEIREDO**, Marcus. *A Decisão do Voto: Democracia e Racionalidade*. São Paulo, Sumaré/Anpocs, 1991
- FIGUEIREDO**, Ney Lima. "Imagem do empresariado". In: **LAMOUNIER**, Bolívar (org). *Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje*. São Paulo: Idesp; Ed. Sumaré, 1992, pp. 82-94.
- FIGUEIREDO**, R., **CERVELLINI**, S. "Contribuições para o Conceito de Opinião Pública". *Opinião Pública*, vol. 3, nº 3, 1995. Pp.112-120.
- FONSECA Jr.**, Gelson *A Legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.
- FONSECA JR.**, Gelson; **GALVÃO**, Marcos B. A. "O sistema internacional entre o realismo e a interdependência" *Carta Internacional*, Vol. 1, número 7, Setembro de 1993. p. 1-2.
- FOSTER**, H. Schuyler. 1983. *Activism Replaces Isolationism:US Public Attitudes 1940-1975*. Fox Hall Pres.
- FOYLE**, Douglas C. "Public Opinion and Foreign Policy: elite beliefs as a Mediating Variable", *International Studies Quarterly*, Vol. 41, 1997, pp. 141-169.
- FREUD**, Sigmund. "Psicologia de las Masas y analisis del yo (1921)". In: **FREUD**, Sigmund *Obras Completas, Tomo III*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1973
- FURLAN**, Luiz Fernando. "Abaixo a todas as barreiras". *Folha de São Paulo*, 29 de Dezembro de 1996, Caderno Dinheiro, pp. 2-2.
- GALVÃO**, Marcos B. A. "Os discursos sobre a globalização: arautos, céticos e críticos – Parte I". *Política Externa*, Vol. 6, no. 4, março de 1998a, pp. 36-88.
- GALVÃO**, Marcos B. A. "Os discursos sobre a globalização: arautos, céticos e críticos – Parte II". *Política Externa*, Vol. 7, no. 1, Junho-Agosto de 1998b, pp. 117-160.
- GARCIA**, Marco Aurélio. "O Melancólico fim de século da Política Externa" *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001. p. 6-7.
- GARCIA**, Marco Aurélio. O Brasil e a ALCA: regionalismo e projeto nacional de desenvolvimento. In: **GUIMARÃES**, Samuel (org). *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1999.pp. 213-282
- GARCIA**, Marco Aurélio. "O Brasil tenta acertar os passos da política externa". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 1.

- GASPARIAN**, Fernando. "Prioridade para o Mercosul". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 22, Dezembro de 1994. p. 3
- GASPARY**, William R. "The Mood Theoriy: a study of public opinion and foreign policy". *The American Political Science Review*, Vol. 64, no. 2, Jun, 1970, pp. 536-547.
- GENOÍNO**, José. "O Pêndulo da Política Externa". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002. p. 5.
- GENOÍNO**, José. "O declínio da diplomacia presidencial". *Carta Internacional*, Vol. 7, número 71, Janeiro de 1999. p. 7.
- GENOÍNO**, José. "Indefinições enfraquecem política externa brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 7.
- GERNER**, Deborah. "The Evolution of the Study of Foreign Policy". In: **NEAK**, Laura; **HEY**, Jeanne e **HANEY**, Patrick. *Foreign Policy analysis: continuity and change in its second generation*. New Jersey, Prentice-Hall, 1995. pp. 17-31.
- GLYNN**, Carroll, **HERBST**, Susan, **O'KEEFE**, Garrett J. And **SHAPIRO**, Robert Y. *Public opinion*. Colorado, Westview Press, 1999.
- GOLDSTEIN**, Judith e **KEOHANE**, Robert, *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, institutions and political change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- GRAÇA LIMA**, José Alfredo. "O objetivo principal dos EUA não é avançar na Alca" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 57, Novembro de 1997. p. 3.
- GRAÇA LIMA**, José Alfredo. "O Novo perfil de comércio do Brasil". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 38, abril de 1996. p. 3.
- GRAHAM**, Thomas W. "Public Opinion and U.S. Foreign Policy Decision Making". In **DEESE**, David A. *The New Politics of American Foreign Policy*. New York, St. Martin's Press, 1994. Pp. 190-215.
- GRYNSZPAN**, Mario. "A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada". *BIB*, n. 41, 1º. Semestre de 1996, pp. 35-83.
- GUIMARÃES**, Samuel (org). *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1999.
- GUIMARÃES**, Samuel. A ALCA e o fim do Mercosul. In: **GUIMARÃES**, Samuel (org). *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1999.pp. 283-303.
- HABERFELD**, S. (org.) *Alca: riscos e oportunidades*. São Paulo: Manole, 2003.
- HAWKINS**, Darren. "The domestic impact of international human rights norms". *Paper presented at the 42nd Annual Convention of the International Studies Association*, Chicago, 20-24 Feb, 2001. pp. 30.
- HESS**, Stephen; **NELSON**, Michael. "Foreign Policy: Dominance and Decisiveness". In **NELSON**, Michael (editor). *Presidential Elections*. Washington, Vanderbilt University, 1985
- HIRST**, Mônica "A reação do empresariado argentino frente à formação do Mercosul", *Serie de Documentos e informes de Investigación*, nº 143, Buenos Aires, Flacso, Maio, 1993.

- HIRST**, Mônica. "A dimensão política do Mercosul: atores, politização e ideologia" in **ZYLBERSTAJN**, Hélio, **RODRIGUES**, Iram J., **CASTRO**, Maria Silvia Portella e **VIGEVANI**, Tullo (org), *Processos de Integração Regional e Sociedade: sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*, São Paulo, Paz e Terra, 1996.
- HIRST**, Mônica; **LIMA**, Maria Regina Soares. "Contexto Internacional, Democracia e Política externa". In: CARDIM, Carlos Henrique; **HIRST**, Mônica (Org.). *Soberania e Cultura Política: Brasil-Argentina*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003. Pp. 407-432.
- HIRST**, Mônica; **PINHEIRO**, Letícia. "A Política Externa do Brasil em dois tempos", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, nº 1, 1995. Pp. 5-23.
- HOLSTI**, Ole R. *International Politics: a framework for analysis*. New Jersey: Prentice Hall, 1992.
- HOLSTI**, Ole R. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Michigan: The University of Michigan Press, 1996.
- HOLSTI**, Ole R.; **ROSENAU**, James N. "The Domestic and Foreign Policy beliefs of American Leaders". *Journal of Conflict Resolution*, nº 32, June, 1988. pp. 284-94.
- HOLSTI**, Ole R.; **ROSENAU**, James N. "U.S. Leadership in Shrinking World: The Breakdown of Consensuses and the Emergence of Conflicting Belief Systems", *World Politics*, Vol. 35, n. 3, April, 1983, pp. 368-392.
- HOLZHACKER**, Denilde. "A participação brasileira nas Nações Unidas". In: *A política Externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2005. pp. 159-174.
- HOLZHACKER**, Denilde O. "As atitudes e opiniões da população a respeito das relações externas do Brasil", *Dissertação de Mestrado*, Departamento de Ciência Política, USP, 2001.
- HOLZHACKER**, Denilde. "Novas estratégias para as pequenas empresas". *Carta Internacional*. Número 58, Ano 5, Dezembro de 1997. pp. 14-15.
- HUGHES**, Barry. *The Domestic context of American Foreign Policy*. San Francisco: Freeman, 1979.
- HUNTER**, Christopher. *The Internet and the Public Sphere: revitalization or Decay?*, Annenberg School for Communication – University of Pennsylvania, May 1998. Disponível em: www.asc.upenn.edu/urs/chunter/public_sphere.html. Acessado em: 03 de Janeiro de 2005.
- HURRELL**, Andrew "Political regimes and foreign policies: an introduction". In: **SARAIVA**, José Flávio Sombra (org). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. pp. 29-64.
- HURWITZ**, Jon; **PEFFLEY**, Mark; **SELIGSON**, Mitchell A. "Foreign policy belief systems in comparative perspective: the United States and Costa Rica". *International Studies Quarterly*, vol. 37, nº 3, September, 1993. Pp. 245-270.
- INGLEHART**, Ronald. *Culture, Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- INGLEHART**, Ronald. Public Opinion and regional Integration. *International Organization*, Vol. 24, no. 4. Autumn, 1970, pp. 764-795.
- ISERNIA**, Pierangelo; **JUHÁSZ**, Zoltán; **RATTINGER**, Hans. "Foreign Policy and the Rational Public in Comparative Perspective". *Journal of Conflicts Resolution*, Vol. 46, n. 2, April, 2002, pp. 201-224.

- JACOBSEN**, Kjeld. "A estratégia da desobediência" *Política Externa*, Vol. 10, número 2, Set-Nov. 2001, pp. 48-62.
- JAGUARIBE**, Helio. Perspectivas do Brasil na política internacional. In: **BENECKE**, Dieter W. at all. *Brasil na Arquitetura comercial Global*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.pp. 19-36.
- JAGUARIBE**, Helio. "Brasil e mundo na perspectiva do século XXI. *Política Externa*. Vol. 9, n. 1, Junho-Agosto, 2000, pp. 3-21.
- JAGUARIBE**, Helio. Mercosul e as Alternativas para a Ordem Mundial. In: **GUIMARÃES**, Samuel (org). *Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1999.pp. 11-40.
- JAKOBSEN**, Kjeld Aagaard. "A lentidão da Política internacional brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002a. p. 10-11.
- JAKOBSEN**, Kjeld Aagaard "A eleição presidencial brasileira e a política internacional" *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002b. p. 4.
- JAKOBSEN**, Kjeld Aagaard. "O que esperar da Política Externa Brasileira?" *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001a. p. 10-12.
- JAKOBSEN**, Kjeld Aagaard."A estratégia da desobediência". *Revista Política Externa*, Vol. 10, número 2, Set-Nov. 2001, pp. 48-62.
- KANT**, Immanuel. *A Paz Perpétua*, Porto Alegre: L&PM, 1989.
- KAPLAN**, Abraham; **LASSWELL**, Harold D. *Poder e sociedade*. Brasília: Ed. UNB, 1979.
- KAPSTEIN**, Ethan B. "Is realism dead? The domestic sources of International politics". *International Organization*, vol. 49, nº4 , 1995. Pp. 751-774.
- KATZ**, Andrew. "Public Opinion and the Contradictions of Jimmy Carter's Foreign Policy" *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 30, no. 4, December, 2000, pp. 662-687.
- KATZENSTEIN**, Peter J. "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States". *International Organization*, Vol. 30, n. 1, 1976, 1-45.
- KATZENSTEIN**, Peter J. *Small States in World Markets*. New York: Cornell University Press, 1985.
- KEGLEY JR**, Charles W.;**WITTKOPF**, Eugene R. *American Foreign Policy. Pattern and Process*. New York, St Martin's Press, 1991.
- KORNHAUSER**, William. *The Politics of Mass Society*. London: Routledge and Kegan Paul, 1960.
- KOSTADIONVA**, Tatiana "East European Public Support for NATO Membership: Fears and Aspirations", *Journal of Peace Research*, vol. 37, n. 1, 2000, pp. 235-249
- LAFER**, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: MRE; Fundação Alexandre de Gusmão, 2002a.
- LAFER**, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Volume 2. Brasília: MRE; Fundação Alexandre de Gusmão, 2002b.
- LAFER**, C. "Suspeitas, interesses e as negociações da Alca", Folha de São Paulo, 30 de Julho de 2002c. pp. B6.

- LAFER**, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LAFER**, Celso. "O impacto de um mundo em transformação no direito internacional". *Política Externa*. Vol. 7, n. 1, junho-agosto, 1998, pp.3-14.
- LAFER**, Celso "Política Externa Brasileira: Reflexão e Ação" In: **MARCOVITCH**, Jacques. *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Edusp, 1994, pp. 23-47.
- LAFER**, Celso. "A política externa brasileira no Governo Collor". *Política Externa*. Vol. 1, n. 4, março, 1993, pp. 95-105.
- LAFER**, Celso. "Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil". *Política Externa*. Vol. 1, n. 3, dezembro, 1992, pp.100-121.
- LAFER**, Celso *Paradoxos e possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LAFER**, Celso; **LOTTEMBERG**, Fernando K. "Nacionalismo e Reestruturação da Economia". In: **LAMOUNIER**, Bolívar (org.). *Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje*. São Paulo, Idesp, 1992, pp. 69-79.
- LAMOUNIER**, Bolívar (org.). *Ouvindo o Brasil: uma análise da opinião pública brasileira hoje*. São Paulo, Idesp, 1992.
- LAMOUNIER**, Bolívar; **SOUZA**, Amaury "Democracia de Reforma Institucional no Brasil: uma cultura política em mudança". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Vol. 34, n. 3, 1991, pp. 311-347.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Discurso de despedida e passagem de cargo de Ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer". Brasília, 29 de janeiro de 2001.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe *Diplomacia brasileira: Palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999a.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Jogo de xadrez comercial". *Carta Internacional*, Vol. 7, número 78, Agosto de 1999b. p. 1-2.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Seguir em Frente". *Carta Internacional*, Vol. 7, número 71, Janeiro de 1999c. p. 1-2.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "A política externa brasileira e a inserção do Brasil". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 51, Maio de 1997a. p. 7-10.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "O consenso brasileiro em torno da ALCA" *Política Externa*, Vol. 5/6, número 4/1, Março-Agosto 1997b, pp. 3-11.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "O Brasil e o mundo no século XIX" *Política Externa*. Vol. 5, n. 3, dezembro-fevereiro, 1996-1997, pp. 37-49
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Governo FHC amplia a atuação externa brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 3.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe "Política Externa Brasileira no Governo Fernando Henrique Cardoso", *Papers Konrad-Adenauer-Stiftung*, número 20, 1995b, pp. 17-42.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Democracia e federalismo como vetores da ação diplomática". *Carta Internacional*, Vol. 3, número 24, Fevereiro de 1995a. p. 6.

- LANE, R. E; SEARS, D. O.** *Public Opinion*, Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1964.
- LAVAGNA, Roberto.** "MERCOSUR: ALCA-União Européia – As vantagens são mutantes". *Revista brasileira de comércio exterior*, ano XIII, abril-junho, 2001, pp. 28-30.
- LAVAGNA, Roberto.** Díficil, pero sin volver atrás. *Carta Internacional*. Ano VII, número 76, Junho, 1999, pp.1-2.
- LAZARSFELD Paul F.; MERTON, Robert K.** " Mass Communication, Popular Taste and Organized Social Action". *The Communication of Ideas*. New York: Institute for Religious and Social Studies, 1948.
- LAZARSFELD, Paul; BERELSON, Bernard; GAUDET, Hazel.** *The People's Choice*. Duell, Sloan and Pearce. New York, 1944.
- LE BON, Gustavo.** *Psicologia das Multidões* Lisboa : Abel D'almeida, 1922.
- LIMA, Maria Regina Soares.** Na trilha de uma política externa afirmativa. *Observatório da Cidadania*, 2004. pp. 94-100.
- LIMA, Maria Regina de S.** de "Instituições Democráticas e Política Exterior", *Contexto Internacional*, Vol. 22, número 2, Julho/Dezembro, 2000, pp. 265-303.
- LIMA, Maria Regina Soares.** "Política doméstica determina atuação diplomática". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 5-6.
- LIMA, Maria Regina Soares de.** "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*, Vol. 1, número 2, 1994, pp. 27-46.
- LIMA, M. Regina Soares; BOSCHI, Renato** "Democracia e Reforma Econômica: a visão das elites brasileiras". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Vol. 38, n. 1, 1995, pp. 7-30.
- LIMA, Maria Regina Soares; CHEIBUB, Zairo Borges.** *Elites estratégicas e dilemas de desenvolvimento*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1994.
- LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano.** *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Prepared for the meeting of the Latin American Studies Association, The Plamer House Hilton Hotel, Chicago, September 24-26, 1998.
- LIPPMANN, Walter.** *Public Opinion*. New York: Harcourt, 1922.
- LIPPMANN, Walter.** *The Phantom Public*. New York: Harcourt, 1925.
- LOHBAUER, Cristian.** Os desafios para a inserção internacional do Brasil: passado, presente e futuro. *Cadernos Adenauer*, número 2, 2000, pp. 81-96.
- LOPES, Ney** A política externa brasileira em 2001. *Carta Internacional*. Ano X, número 107/108, Janeiro/Fevereiro, 2001, pp 8-9.
- LOPES, Ney.** A política externa do Brasil com os países da América Latina. *Carta Internacional*. Ano IX, número 94/95, Dezembro/Janeiro, 2000/2001, pp 8-9.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio.** "A Cúpula de Miami". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 18, Agosto de 1994. p. 1-2
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio.** "Presença Soberana no Mundo". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p. 9.

- MALAGOLLI**, Guilherme Augusto. "Evolução Comercial da Indústria Brasileira de Alimentos no Mercosul entre os anos de 1991 e 2000". *V Congresso de História e Economia e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas*. Caxambu (MG), 7 a 10 de setembro de 2003. Associação Brasileira de Pesquisadores de História Econômica (ABPHE). Disponível em: http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_18.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2005.
- MANZUR**, Tânia M. P. Gomes. "Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (1). pp. 30-61, 1999.
- MARKWALD, Ricardo**. Especulando sobre a ALCA pós-Quebec. *Revista brasileira de comércio exterior*, ano XIII, abril-junho, 2001, pp. 2-3
- MARQUES**, Renato. "O Brasil negocia a Alca, mas prioriza o Mercosul". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 50, Abril de 1997. p. 3.
- MARTENS**, Kersin. "NGO participation at international conferences: assessing theoretical accounts". *Transnational Associations*, nº 3, 2000. pp. 115-127.
- MARTINS**, Luciano. "A condição de "País emergente" no contexto das transformações globais". *Política Externa*. Vol. 7, n. 2, setembro, 1998, pp.79-89.
- MARTINS**, Luciano. "Ordem Internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder". *Política Externa*. Vol. 1, n. 3, dezembro, 1992a, pp.62-85.
- MARTINS**, Luciano. "A nova ordem internacional e o Brasil". *Política Externa*. Vol. 1, n. 3, dezembro, 1992b, pp.62-85.
- MELLO**, Fátima V. (org) Por que dizer não a Alca, Rio de Janeiro: Rebrip/Fase, 2002a.
- MELLO**, Fatima. V. "Brasil y el Alca – El Estudio del debate desde la Victoria de Lula", FES, número 2, 2002b.
- MELLO**, Flávia de Campos. Política Externa Brasileira e Blocos Regionais. *São Paulo em Perspectiva*. Volume 16, número 1, Jan-Mar, 2002, pp. 37-43.
- MELLO**, Flávia de Campos. "Regionalismo e Inserção Internacional continuidade de transformação da política externa brasileira nos anos 90". *Tese de Doutorado*, Departamento de Ciência Política, USP, 2000.
- MICHELS**, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Brasília, UnB, 1982
- MILLER**, Warren; **SHANKS**, Merrill J. *The New American Voter*, Cambridge, Cambridge University Press., 1996.
- MILLS**, C. Wright. *A elite do poder*. 3ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- MINAR**, Robert. "Public Opinion in the Perspective of Political Theory". *Western Political Quarterly*, N. 13, 1960, pp. 31-44.
- MOURA**, Gerson. *Sucessos e Ilusões - Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, FGV, 1991.
- MORAVCSIK**, Andrew. "Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics". *International Organization*, Vol. 51, no. 4, Autumn, 1997.

- MOREIRA**, Marcílio Marques. "O Brasil e o novo contexto econômico internacional". In: **ALBUQUERQUE**, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Vol. 2 São Paulo: Cultura Editores Associados; NUPRI-USP, 1996. pp. 13-46
- MORGENTHAU**, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo; Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Universidade Brasília, 2003.
- MOURÃO**, Fernando Albuquerque. "Inserção internacional pede atuação multilateral". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 9.
- MRE** *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1993.
- NEVES**, Carlos A. R. Santos. "O Brasil e o futuro: linhas para uma presença do Brasil na vida internacional". *Política Externa*. Vol. 1, n. 4, março, 1993, pp.18-31.
- NUPRI-USP**. *Relatório de Pesquisa "As visões das elites sobre a ALCA"*, São Paulo: NUPRI-USP, 2003.
- OLDENDICK**, Robert W.; **BARDES**, Bárbara Ann. "Mass and Elite Foreign Policy Opinions". *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 46, n. 3, Autumn, 1982, pp. 368-382.
- OLIVEIRA**, Amâncio J. "O Governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo" *Estudos Avançados*, 17 (48), 2003.
- OLIVEIRA**, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.
- OLIVEIRA**, Henrique Altemani. "Reformando no Itamaraty" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 1.
- OLIVEIRA**, Henrique Altemani. "Melhorias na imagem do País e política externa". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 1
- OLIVEIRA**, Henrique Altemani "A Política Externa Brasileira: Ciência e a Tecnologia nos esforços de industrialização". *Cadernos de Relações Internacionais*, número 9, Outubro de 1994.
- OLIVEIRA**, Henrique Altemani; **ALBUQUERQUE**, José Augusto G. (org). *A política Externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Jûris, 2005.
- OLIVEIRA**, Nelson Brasil de. "Parceiros mas nem tanto". *Folha de São Paulo*, 28 de Julho de 2000, Tendências e Debates, pp. A-3.
- PAGE**, Benjamim. *Public opinion and foreign policy*. Chicago, University of Chicago Press, 1997.
- PAGE**, Benjamim; **BARBARAS**, Jason "Foreign policy gaps between Citizens and Leaders", *International Studies Quarterly*, Vol. 44, 2000, pp. 339-364.
- PAGE**, Benjamim; **SHAPIRO**, Robert.. "Effects of public opinion on policy". *American Political Science Review*, vol. 77, nº 1, 1983. Pp.175-90.
- PAGE**, Benjamin; **SHAPIRO**, Robert. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences*. Chicago, University of Chicago Press, 1992.
- PARETO**, Vilfredo. Tratado de sociologia geral. In: **RODRIGUES**, José Albertino (Org.). *Vilfredo Pareto: sociologia*. São Paulo: Atica, 1984

- PEREIRA**, Luiz Carlos Bresser. América Latina do Atlântico abre alternativas de integração” *Carta Internacional*, Vol. 2, número 20, Outubro 1994. p. 6
- PEREIRA**, Júlio Cesar Rodrigues. *Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*. São Paulo: Edusp, 2001
- PINHEIRO**, Letícia “Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil”, *Textos IRI – PucRio*, número 25, Janeiro de 2003. pp. 18.
- PINHEIRO**, Letícia. “A política externa precisa se traduzir em democracia” *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 6
- PINHEIRO**, Paulo Sérgio. “A gramática dos direitos”. *Folha de São Paulo*, 07 de Maio de 1995, Tendências e Debates, pp. 1-3.
- PORTO**, Claudio; **RÉGNIER**, Karla. *O ensino superior no Mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte (2003-2005)*. Brasília: Ministério da Educação, 2003, pp. 117. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 02 de Janeiro de 2005.
- POWLICK**, Philip J.; **KATZ**, Andrew Z. “Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus”, *Mershon International Studies Review*, Vol 42, 1998, pp. 29-61.
- PRINCE**, Vicent. *Public Opinion*, Newbury Park: Sage, 1992.
- PUTNAN**, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, *International Organization*, vol. 42, n. 3, 1988, pp. 427-460.
- REIS**, Elisa P.; **CHEIBUB**, Zairo B. “Valores Políticos das Elites e Consolidação Democrática”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Vol. 38, n. 1, 1995, pp. 31-56.
- RICUPERO**, R. Alca. *Folha Explica*, São Paulo: PubliFolha, 2003.
- RICUPERO**, Rubens. “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”. IN: **ALBUQUERQUE**, José Augusto Guilhon (org.). *Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo, Cultura Editores, 1966: 37-60.
- RIOS**, Sandra Polônia. O desenho das estratégias brasileiras de comércio com os Estados Unidos, América Latina e a União Européia. In: **BENECKE**, Dieter W. et al. *Brasil na Arquitetura comercial Global*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. pp. 37-66..
- RIOS**, Sandra Polônia. A influência da ALCA na agenda brasileira de negociações comerciais. In: **VEIGA**, Pedro Motta (org). *O Brasil e os desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: Sobeet/Relume Dumará, 2000. pp. 237-252.
- RIOS**, Sandra Polônia. Os empresários e a OMC. *Carta Internacional*. Ano VII, número 76, Junho, 1999. pp. 6
- RISSE-KAPEN**, Thomas. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State actor, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. Cap. 1, pp. 3-36.
- RISSE-KAPPEN**, Thomas. “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”. *World Politics*, nº 43, 1991. pp. 470-512.
- RODRIGUES**, Iram J.; **ZYLBERSTAJN**, Hélio, “Mercado de Trabalho, sindicalismo e transformações econômicas no Brasil” IN: **ZYLBERSTAJN**, Hélio, Rodrigues, Iram J., **CASTRO**, Maria Silvia Portella **VIGEVANI**, Tullo (org), *Processos de Integração Regional e*

Sociedade: sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela, São Paulo, Paz e Terra, 1996. pp. 131-147.

ROQUE, Atila P. "A Política Externa do Governo Cardoso". INESC [on line], 2004. Disponível em: www.inesc.org.br/livro/. Acesso em: 07 de Julho de 2005.

ROSATI, Jerel A.; **LINK**, Michael. **W**; **CREED**, John. "New Perspective on the Foreign Policy Views of American Opinion Leaders in the Cold War and Post-Cold War Eras. Political Research Quarterly, Vol. 51, No. 2, Jun, 1998, pp. 461-479.

ROSENAU, James. *Public opinion and foreign policy*. New York. Randon House, 1972.

ROSENAU, James. *The Domestic sources of foreign policy*. New York, Free Press, 1967.

ROSENAU, James "Consensus-building in the American National Community: same hypotheses and some supporting data". *The Journal of Politics*, Vol. 24, No. 4, November, 1962, pp. 639-661.

ROTHMAN, Stanley; **BLACK**, Amy. "Elites Revisted: American social and political leadership in the 1990s" *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 11, no. 2, 1999, pp. 174-195.

SALLUM JR, Brasília. "As metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX". *RBCS Vol. 18 nº. 52 junho/2003*, 35-56

SARDENBERG, Ronaldo "Conselho de Segurança pode legitimar "Jurassic Park" mundial". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 6, Agosto de 1993. p. 2.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "O Brasil está no caminho certo da inserção internacional" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 3.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. "O Brasil a caminho do século XIX" *Política Externa*. Vol. 5, n. 3, dezembro-fevereiro, 1996-1997, pp.77-92.

SARTORI, Giovanni "Opinion publica" In: SARTORI, G. *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Universitária Editorial, 1992.

SARTORI, G. *Partidos e Sistema Partidários*, Zahar Ed.: São Paulo, 1982

SATO, Eitti. "Política Externa, Política de Segurança e Interesse Nacional: Ambigüidade e incompreensão nas Relações Internacionais". Trabalho a ser apresentado no **4º. Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política em 21 - 24 julho 2004**. Rio de Janeiro: ABCP, 2004. Disponível em: www.abcp.org.br Acesso em: 20 de Janeiro de 2005.

SATO, Eitti. Inserções Internacional do Brasil: potenciais e limitações. *Cadernos Adenauer*, número 2, 2000, pp. 21-36.

SCHNEIDER, William. "The Old Politics and the New World Order" In: **OYE**, Kenneth A.; **LIEBER**, Robert J.; **ROTHCHILD**; Donald. *Eagle in a New World: American grand strategy in the post-Cold War Era*, 1996, pp. 35-68.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura, 1961.

SEBRAE. Sondagem de Opinião: A Alca e as MPes Paulistas. Relatório de Pesquisa, Novembro de 2002. Disponível em: www.sebrae.org.br. Acesso em: fevereiro de 2003.

- SELCHER**, Wayer. "Brazil's Foreign Policy: more actors and expanding". In: LINCOLN, Jennie K.; FERRIS, Elizabeth G. *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s*. Boulder: Westview Press, 1984. pp. 101-124.
- SELIGSON**, Mitchell A. "Popular Support for Regional Economic Integration in Latin America", *Journal Latin American Studies*, Vol. 31, 1999, pp. 129-150.
- SERRA**, José. "Alca, Mercosul e abertura externa brasileira". *Política Externa*. Vol. 7, n. 1, junho-agosto, 1998, pp.15-30.
- SIKKINK**, Kathrey. "The Power of principled ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe". In **GOLDSTEIN**, Judith e **KEOHANE**, Robert, *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, institutions and political change*, Ithaca: Cornell University Press, 1993. pp. 139-172
- SILVA**, Alexandra de Mello e. "O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea". *Estudos Históricos*, número 15, 1995. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br/revista. Acesso em: 20 de dezembro de 2004.
- SINGER**. A. *Esquerda e direita no Eleitorado Brasileiro*, Edusp: São paulo, 2001.
- SINNOTT**, Richard. "Knowledge and the position of attitudes to a european foreign policy on the real-to-random continuum". *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 12, no. 2, 2000, pp. 113-137.
- SKDIMORE**, Thomas E. Brazilian Foreign Policy under Vargas, 1930-1945: a case of regime type irrelevance. IN: In: **SARAIVA**, José Flávio Sombra (org). *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. pp. 321-340.
- SOUTO MAIOR**, Luiz Augusto. "Política Externa brasileira: uma visão tentativa". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 5.
- SOUTO MAIOR**, Luiz Augusto. "O Mercosul cresce e ganha o apoio da União Européia" *Carta Internacional*, Vol. 4, número 36, fevereiro de 1996. p.6-7
- SOUZA**, Amaury. *Uma agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.
- SOUZA**, Josias de. "O Itamaraty abre as portas". *Folha de São Paulo*, 18 de dezembro de 1994, Caderno Mais, pp. 6-4, 1994.
- TACHINARDI**, Maria Helena. "Mídia, Política Comercial e Negociações Internacionais no Brasil e no Exterior". *Curso de Comércio e Negociações Internacionais para Jornalistas*. São Paulo: ICONE, 13 de Outubro de 2004. Disponível em: www.iconebrasil.org.br. Acesso em: dezembro de 2004.
- TARDE**, Gabriel. *A Opinião e as Massas*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- THORSTENSEN**, Vera. "O Brasil diante de um tríplice desafio". *Política Externa*, Vol. 10, número 3, Dezembro-Fevereiro, 2000/2001, pp. 92-112.
- THORSTENSEN**, Vera. "Negociar com a União Européia é decisivo". *Carta Internacional*, Vol. 3, número 30, Agosto de 1995. p. 6.
- TOCQUEVILLE**, Alexis de. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1987.

- TRUMBORE**, Peter F. "Public opinion as a Domestic Constraint in International Negotiations: Two Level Games in the Anglo-Irish Peace Process". *International Studies Quarterly*, 42, 1998, pp. 545-565.
- VAZ**, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília: Instituto de Relações Internacionais, 2002.
- VEIGA**, Pedro Motta. "O policy making da política comercial do Brasil: os caminhos da Transição". In: **INTAL**. El proceso de formulación de la política comercial: nivel uno juego de dos niveles. Documento de Divulgación, n. 13, Intal, 2002.
- VIEIRA**, Marco A. Muxugata de Carvalho "Idéias e Instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90". *Contexto Internacional*, Vol. 23, número 2, julho/dezembro de 2001. pp. 245-293.
- VEIGA**, Pedro Motta. "As Transformações na indústria e o desempenho das exportações brasileiras nos anos 90". In: **VEIGA**, Pedro Motta (org). *O Brasil e os desafios da Globalização*. Rio de Janeiro: Sobeet/Relume Dumará, 2000. pp. 21-38.
- VEIGA**, Pedro Motta. O Brasil, o Mercosul e a ALCA. *Carta Internacional*. Ano VII, número 76, Junho, 1999.
- VIGEVANI**, Tullo. "Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional". *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 46, 1999. pp. 5-54.
- VIGEVANI**, Tullo. . "Mercosul e globalização: sindicato e atores sociais". Cadernos CEDEC, São Paulo: Cedec, n. 63, p. 1-28, 1997
- VIGEVANI**, Tullo; **OLIVEIRA**, Marcelo Fernandes. "A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração". *Trabalho a ser apresentado no 40 Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política* . Rio de Janeiro: PUC. 21- 24 julho 2004. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/RI5-Rafael%20Villa.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2005.
- VIGEVANI**, Tullo; **VEIGA**, João Paulo. "Mercosul: interesses e mobilização sindical" in **ZYLBERSTAJN**, Hélio, Rodrigues, Iram J., **CASTRO**, Maria Silvia Portella **VIGEVANI**, Tullo (org), *Processos de Integração Regional e Sociedade: sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*, São Paulo, Paz e Terra, 1996. pp. 223-248.
- VILLA**, Rafael. Brasil: Política Externa e a Agenda Democrática na América do Sul. *Trabalho a ser apresentado no 40 Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política* . Rio de Janeiro: PUC. 21- 24 julho 2004. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/RI5-Rafael%20Villa.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2005.
- VILLA**, Rafael. Formas de influencia das ONGs na política internacional contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, 1999. p. 21-34.
- VIOTTI**, Paul R.; **KAUPPI**, Mark V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. 3 ed. Boston; London: Allyn and Bacon, 1999.
- VIZENTINI**, Paulo Fagundes. Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2003.
- WANDERLEY**, Luiz Eduardo W. Mercosul e Sociedade Civil. *São Paulo em Perspectiva*. Volume 16, número 1, Jan-Mar, 2002, pp. 63-73.
- WELDES**, Jutta. "Constructing National Interests". *European Journal of International Relations*. Vol. 2 (3), 1996, pp. 275-318.

WITTKOPF, Eugene R.: - *Faces of Internationalism Public Opinion in American Foreign Policy*, London, Duke University Press, 1990.

ZALLER, John R. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York, Cambridge University Press, 1992.

ZALLER, John R.. *Perversities in the Ideal of the Informed Citizenry*. Paper presented at conference on "*The Transformation of Civic Life*", Middle Tennessee State University Murfreesboro and Nashville, Tennessee November 12-13, 1999. Disponível em: http://www.mtsu.edu/~seig/paper_j_zaller.html. Acesso em: 15 de julho de 2004.

ZHU, Jonathan J. H.; **HE**, Zhou. "Information Accessibility, User Sophistication, and Source Credibility: The Impact of the Internet on Value Orientations in Mainland China". *Journal of Computer-Mediated Communication*, Vol. 7, N. 2, January 2002. Disponível em: www.ascusc.org/jcmc/vol7/issue2/china.html. Acesso em: 03 de Janeiro de 2005.

ANEXOS 1

LISTA DE ARTIGOS PUBLICADOS NA “CARTA
INTERNACIONAL” ENTRE 1993-2002 SOBRE A
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

ANEXO 1

LISTA DE ARTIGOS PUBLICADOS NA CARTA INTERNACIONAL ENTRE 1993 E 2002 SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

ABDENUR, Roberto. "Brasil que Conferência sobre o Desenvolvimento". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 20, Outubro de 1994b. p. 3.

ABDENUR, Roberto. "O Itamaraty dentro do novo contexto brasileiro e internacional" *Carta Internacional*, Vol. 1, número 10, Dezembro de 1993. p. 3.

ABDENUR, Roberto. "Projeção externa do Brasil depende do "poder da diplomacia"" *Carta Internacional*, Vol. 2, número 19, Setembro de 1994a. p. 3.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon "A presidência na linha de frente da diplomacia". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996b. p. 10.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon "De novo na encruzilhada: as relações internacionais do Brasil às vésperas do século 21". *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001. p. 13-17.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon "Fernando Henrique e a regulamentação dos capitais voláteis". *Carta Internacional*, Vol. 3, número 28, Junho de 1995a. p. 6.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon "Interesses brasileiros se parecem com os dos EUA, Japão e Alemanha". *Carta Internacional*, Vol. 3, número 23, Janeiro de 1995b. p. 6.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon "Regime de interinidade no Itamaraty prejudica política externa do País". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 6, Agosto de 1993. p. 1.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon "Três modelos para o Brasil: "escoteiro"; "baleia" ou "integração continental". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 22, Dezembro de 1994a. p. 6.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. "A síndrome do sinal verde" *Carta Internacional*, Vol. 4, número 44, outubro de 1996a. p. 8.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. "A política externa de Lula e FHC". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 18, Agosto de 1994c. p. 4.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. "Melhorar relacionamento com os EUA é prioridade política para o Brasil". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 21, Novembro de 1994b. p. 6.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. "O alcance da "diplomacia presidencial"". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 8.

ALCÂNTARA, Lúcio "Crise do Mercosul e Política Internacional". *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001. p. 5.

AMORIM, Celso Luis Nunes. "Além de Marrakesh: o comércio internacional após a Rodada Uruguai". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 15, Maio de 1994a. p. 1.

AMORIM, Celso Luis Nunes. "Mercosul é o caminho para a criação de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americana". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 11, Janeiro de 1994b. p. 3.

- AMORIM**, Celso Luis Nunes. "O Estado atual da Rodada Uruguai". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 3, Maio de 1993c. p. 2-3.
- AMORIM**, Celson Luis Nunes. "O Brasil se empenha na formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 9, Novembro de 1993a. p. 3.
- AMORIM**, Celson Luis Nunes. "Os "3D" da agenda internacional: democracia, desarmamento e desenvolvimento". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 8, Outubro de 1993b. p. 3.
- AZEVEDO**, Raphael. "Mercosul e União Européia avançam a cooperação" *Carta Internacional*, Vol. 4, número 36, fevereiro de 1996. p. 3.
- BALBACHEVSKY**, Elizabeth. "A sociedade civil brasileira reage ao Mercosul". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 58, Dezembro de 1997. p. 6.
- BARBOSA**, Rubens A. "Brasil: rumo à integração amazônica?". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 4, Junho de 1993b. p. 5-6.
- BARBOSA**, Rubens A. "Definir novo patamar de comércio com os EUA". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 6, Agosto de 1993a. p. 3.
- BARROS**, Sebatião do Rego. "As conquistas da nova política externa brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 48, fevereiro de 1997. p. 3.
- BATISTA**, Paulo Nogueira. "Proposta Gore é vaga: opção preferencial dos EUA é pelo México". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 11, Janeiro de 1994. p. 4.
- BAUMMAN**, Renato. "É preciso manter a coesão dentro do Mercosul". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 50, Abril de 1997. p. 6.
- BITTENCOURT**, Carlos Mariani; **PFEIFER**, Alberto. "A política externa brasileira nas eleições presidenciais de 2002". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p. 2.
- BRIGAGÃO**, Clóvis. "A estratégia entre Brasil e EUA". *Carta Internacional*, Vol. 3, número 28, Junho de 1995. p. 4.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. "Mercosul: balanço de dois anos". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 3, Maio de 1993a. p. 1-2.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. "O futuro das Relações Brasil-Estados Unidos". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 2, Abril de 1993b. p. 1-2.
- CARDOSO**, Fernando Henrique. "Uma nova rota para as Américas". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 18, Agosto de 1994. p. 1-3.
- CASELLA**, Paulo Roberto. "Discurso oficial enfraquece o Mercosul" *Carta Internacional*, Vol. 2, número 17, Junho de 1994. p. 3.
- CERVO**, Amado Luiz. "Diplomacia presidencial cultiva parcerias estratégicas". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 8.
- COSTA**, Roberto Teixeira. "A política externa do próximo Governo". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002a. p. 6.
- COSTA**, Roberto Teixeira. "Diplomacia Empresarial". *Carta Internacional*, Vol. 8, número 89, Julho de 2000. p. 3-4

- COSTA**, Roberto Teixeira. "Política Externa – Brasil 2001: ponto de inflexão". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002b. p. 12-13.
- CRUSIUS**, Yeda. "2001: o ano do reconhecimento". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002. p. 6-7.
- DANESE**, Sérgio. "A diplomacia presidencial na política externa brasileira" *Carta Internacional*, Vol. 7, número 72, Fevereiro de 1999. p. 8-9.
- DANESE**, Sérgio. "Dez pontos para uma política externa de Consenso". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p. 7-11.
- DAUSTER**, Jório. "É preciso olhar o Mercosul diante da Alca e da EU". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 55, Setembro de 1997. p. 3.
- FERREIRA**, Carlos Eduardo. "O peso das negociações comerciais na agenda externa do futuro Governo". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p. 3.
- FLECHA DE LIMA**, Paulo Tarso. "Brasil e EUA lançam novas bases para cooperação". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 56, Outubro de 1997. p. 3.
- FONSECA JR.**, Gelson; **GALVÃO**, Marcos B. A. "O sistema internacional entre o realismo e a interdependência" *Carta Internacional*, Vol. 1, número 7, Setembro de 1993. p. 1-2.
- FREIRE**, Roberto "2001: erros e acertos da política externa brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 109, Março de 2001. p. 4-5.
- FUSER**, Igor. "Rumo ao Primeiro Mundo, de pés descalços". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 2.
- GARCIA**, Marco Aurélio. "O Brasil tenta acertar os passos da política externa". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 1.
- GARCIA**, Marco Aurélio. "O Melancólico fim de século da Política Externa" *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001. p. 6-7.
- GASPARIAN**, Fernando. "Prioridade para o Mercosul". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 22, Dezembro de 1994. p. 3
- GENOÍNO**, José. "Indefinições enfraquecem política externa brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 7.
- GENOÍNO**, José. "O declínio da diplomacia presidencial". *Carta Internacional*, Vol. 7, número 71, Janeiro de 1999. p. 7.
- GENOÍNO**, José. "O Pêndulo da Política Externa". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002. p. 5.
- GONÇALVES**, José Botafogo. "Uma nova proposta de integração latino-americana". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 43, setembro de 1996. p. 3.
- GONÇALVES**, Reinaldo. "O Brasil segue trajetória de instabilidade e crise". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 57, Novembro de 1997. p. 15.
- GRAÇA LIMA**, José Alfredo. "O Novo perfil de comércio do Brasil". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 38, abril de 1996. p. 3.

- GRAÇA LIMA**, José Alfredo. "O objetivo principal dos EUA não é avançar na Alca" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 57, Novembro de 1997. p. 3.
- JAKOBSEN**, Kjeld Aagaard. "A eleição presidencial brasileira e a política internacional" *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002a. p. 4.
- JAKOBSEN**, Kjeld Aagaard. "A lentidão da Política internacional brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002b. p. 10-11.
- JAKOBSEN**, Kjeld Aagaard. "O que esperar da Política Externa Brasileira?" *Carta Internacional*, Vol. 9, número 94/95, Janeiro de 2001. p. 10-12.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "A política externa brasileira e a inserção do Brasil". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 51, Maio de 1997. p. 7-10.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Democracia e federalismo como vetores da ação diplomática". *Carta Internacional*, Vol. 3, número 24, Fevereiro de 1995. p. 6.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Governo FHC amplia a atuação externa brasileira". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 3.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Jogo de xadrez comercial". *Carta Internacional*, Vol. 7, número 78, Agosto de 1999a. p. 1-2.
- LAMPREIA**, Luiz Felipe. "Seguir em Frente". *Carta Internacional*, Vol. 7, número 71, Janeiro de 1999b. p. 1-2.
- LIMA**, Maria Regina Soares. "Política doméstica determina atuação diplomática". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 5-6.
- LULA DA SILVA**, Luiz Inácio. "A Cúpula de Miami". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 18, Agosto de 1994. p. 1-2
- LULA DA SILVA**, Luiz Inácio. "Presença Soberana no Mundo". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p. 9.
- MACHADO**, João Bosco; **VEIGA**, Pedro da Motta. "A evolução da Alca pede uma nova estratégia" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 50, Abril de 1997. p. 4.
- MARQUES**, Renato. "O Brasil negocia a Alca, mas prioriza o Mercosul". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 50, Abril de 1997. p. 3.
- MEDEIROS**, José Artur Denot. "Brasil aposta na integração do conjunto de Países sul-americanos". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 16, Junho de 1994. p. 3
- MEIRELLES**, Henrique de Campos. "Comércio é desafio para mercados emergentes". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 4-5.
- MELLO**, Flávia de Campos. "Norte e Sul na reunião ministerial de Denver" *Carta Internacional*, Vol. 3, número 29, Julho de 1995. p. 7.
- MOURÃO**, Fernando Albuquerque. "Inserção internacional pede atuação multilateral". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996. p. 9.
- OLIVEIRA**, Henrique Altemani. "Melhorias na imagem do País e política externa". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 35, Fevereiro de 1996b. p. 1

- OLIVEIRA**, Henrique Altemani. "Reformando no Itamaraty" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997a. p. 1.
- PEREIRA**, Luiz Carlos Bresser. "América Latina do Atlântico abre alternativas de integração" *Carta Internacional*, Vol. 2, número 20, Outubro 1994. p. 6.
- PINHEIRO**, Letícia. "A política externa precisa se traduzir em democracia" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 6
- RICUPERO**, Rubens. "Regras universais para diminuir os riscos do "protecionismo verde". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 14, Abril de 1994. p. 3
- ROCHA**, Antonio Jorge Ramalho. "Continuidades e inovações na política externa" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 7.
- SARDENBERG**, Ronaldo "Conselho de Segurança pode legitimar "Jurassic Park" mundial". *Carta Internacional*, Vol. 1, número 6, Agosto de 1993. p. 2.
- SARDENBERG**, Ronaldo Mota. "O Brasil está no caminho certo da inserção internacional" *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 3.
- SARNEY**, José. "Por uma nova imagem da América Latina". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 107/108, Janeiro/fevereiro de 2002. p. 1-4.
- SATO**, Eiiti. "As eleições presidenciais de 2002 e a política externa". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 115, Setembro de 2002. p. 6.
- SENNES**, Ricardo. "A política externa brasileira encontra seu rumo". *Carta Internacional*, Vol. 4, número 44, outubro de 1996. p. 6.
- SILVA**, Carlos Eduardo Lins da. "Eleição presidencial define futuro das relações Brasil-EUA", *Carta Internacional*, Vol. 2, número 17, Junho de 1994. p. 3.
- SILVA**, Carlos Eduardo Lins da. "Mais continuidade do que rupturas". *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p. 16.
- SILVA**, Vicente Paulo. "Inserção internacional com industrialização". *Carta Internacional*, Vol. 2, número 21, Novembro de 1994. p. 3
- SOUTO MAIOR**, Luiz Augusto. "O Mercosul cresce e ganha o apoio da União Européia" *Carta Internacional*, Vol. 4, número 36, fevereiro de 1996. p..
- SOUTO MAIOR**, Luiz Augusto. "Política Externa brasileira: uma visão tentativa". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 5.
- THORSTENSEN**, Vera. "Negociar com a União Européia é decisivo". *Carta Internacional*, Vol. 3, número 30, Agosto de 1995. p. 6.
- VEIGA**, Pedro da Motta. "O que não deve ser feito? E o que deve ser feito?" *Carta Internacional*, Vol. 10, número 114, Agosto de 2002. p.5.
- VIOLA**, Eduardo. "A Amazônia brasileira no contexto da globalização" *Carta Internacional*, Vol. 4, número 41, Julho de 1996. p. 6.
- VIZENTINI**, Paulo Fagundes. "A diplomacia aquém de suas potencialidades". *Carta Internacional*, Vol. 5, número 47, Janeiro de 1997. p. 2.

ANEXOS 2

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA “AS PERCEPÇÕES DAS ELITES E DA SOCIEDADE SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1998 E 2000)”

O survey “As Percepções das Elites e da População Brasileira sobre as Relações Internacionais”

Na análise das atitudes e opiniões da população brasileira será utilizado o survey “Percepções da sociedade brasileira sobre relações internacionais” (Fapesp nº 97/0342-7). Por ser um método de pesquisa pouco usual na área de relações internacionais no Brasil consideramos importante fazer uma breve apresentação da distribuição amostral do survey .

1. Distribuição Amostral – Pesquisa População Nacional (1998)

O survey “Percepção da Sociedade Brasileira sobre as Relações Internacionais e o Mercosul”, foi realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo entre os dias 19 e 21 de setembro de 1998. Foram feitas 2507 entrevistas em 13 estados brasileiros. Na elaboração da amostra foi utilizada a variável “afinidade política”¹, isto é, as cidades foram divididas de acordo com a proporção dos eleitores em três estratos políticos (esquerda, centro e direita) de acordo com o resultado da eleição presidencial de 1994. A técnica de seleção da amostra se baseou no princípio de amostragem intencional de municípios que revelaram possuir distribuição de voto similar à encontrada nos respectivos Estados em eleições anteriores. A distribuição das entrevistas por Estado foi:

QUADRO 1.1
Distribuição amostral por Estado da Federação (%)

Estados	N	%
Amazonas	52	2,1
Bahia	376	15,1
Brasília	75	3,0
Ceará	125	5,0
Goiás	80	3,2
Minas Gerais	275	11,0
Pará	100	4,0
Paraná	156	6,3
Pernambuco	177	7,1
Rio de Janeiro	271	10,9
Rio Grande do Sul	171	6,9
Santa Catarina	74	3,0
São Paulo	559	22,4
Total	2491	100,0

¹ A amostra foi planejada pelo Prof. Carlos Bragança (IME-USP). O trabalho de sorteio foi realizado por mim sob sua supervisão e acompanhamento.

Distribuição Amostral Intencional – Elites

O plano amostral buscou respeitar as particularidades dos diferentes setores relacionados a política externa brasileira. Nesse sentido, fizeram parte do plano amostral tanto grandes empresários como médios e pequenos, reconhecidos por sua liderança, líderes sindicais, políticos, altos administradores públicos, intelectuais, jornalistas e líderes associativos. A seleção dos entrevistados, como em geral ocorre em pesquisas sobre elites, baseou-se tanto em critérios de posição (ocupação de importantes cargos) como de representação (ser considerado uma pessoa influente por outros membros da elite ou por pesquisadores experientes).

A distribuição setorial foi a seguinte:

Setores das elites	N	%
Executivo	33	21,3
Parlamentares	30	19,4
Empresários	47	30,3
Intelectuais	24	15,5
Jornalistas	12	7,7
Sindicalistas	9	5,8
Total	155	100,0

ANEXOS 3

TRECHOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS NO
ÂMBITO DA PESQUISA “ALCA NAS VISÕES DAS
ELITES BRASILEIRAS” (NUPRI-ILDES, 2003)

1. Lista dos Entrevistados no âmbito da pesquisa “A ALCA na visão das Elites brasileiras”, NUPRI-ILDES, 2003.

Empr1 – Alberto Pfeifer (CEAL)
Empr2 – José Augusto Corrêa (Fiesp)
Empr3 – Sandra Rios (CNI)
Empr4 – Júlio Sérgio G. de Almeida (IEDI)
Empr5 – Pedro Camargo Neto (CNA)
Sind1 – Jocélio Drummond (ISP)
Sind2 – Rafael Freire (CUT)
Sind3 – Silvia Portela (CUT)
Org1 – Fátima Mello (REBRIP)
Org2 – Pedro Stedile (MST)
Gov1 – Tovar Silva (MRE)
Part1 – Moreira Franco (PMDB)
Part2 – Ney Lopes (PFL)
Part3 – Yeda Crusis (PSDB)
Gov2 - Gilberto Larchman (MDIC-03)
Gov3 - Ivan Ramalho (MDIC-01)
Gov4 - Jane Pinho (MDIC-02)

2. VISÃO GERAL DAS NEGOCIAÇÕES

<p>“(…) <u>Alca tem muito mais coisa</u>. A Alca é um ator de investimentos; um ator de tecnologia; sobre propriedade intelectual; sobre serviços; contas governamentais. Mas o capítulo que é fundamental e que mais nos diz respeito é o capítulo do acesso a mercados (...)”[Empr4]</p>
<p>O <u>tratado da Alca é comércio; comércio puro</u> e não vem com esse caráter que o PSDB sempre defendeu, quase que holístico, mas é um caráter integral das relações entre os povos.” [Part3]</p>
<p>“(…) Isso fez com que houvesse uma aproximação dos dois países e o encontro do Bush e do Lula selou essa aproximação no <u>entendimento de que é necessário diminuir primeiro o número de temas da Alca e também alterar a profundidade de algum deles</u>. “ [Gov1]</p>
<p>“ (...) Alca não é só uma zona de livre-comércio, uma zona de livre-comércio mais, o que eles chamam de plus. Vão de investimentos, vão de outras coisas. Entendeu? Por isso que eu acho que tem que pensar <u>porque você não tem nenhuma vantagem</u>. Você só tem as <u>desvantagens você perde</u>, quer dizer, além de estar mais exposto comercialmente do ponto de vista dos acordos financeiros, investimentos etc e não tem nenhuma vantagem em termos disso. Dispor de financiamento ou dos mecanismos de integração que poderiam ajudar, enfim.” [Sind3]</p>
<p>“numa situação limite vocês proporião, por exemplo, a mudança nos termos para a consolidação da Alca em vez de ser puramente comercial também ser introduzido esse político, esse que você coloca para a União Européia? Diálogo político, integração política, cultural?” [Org1]</p>
<p>“eu entendo que a Alca é uma <u>proposta essencialmente comercial</u> que visa abrir as fronteiras dos países da América Latina com os Estados Unidos e possivelmente com o Canadá. Nós temos uma visão que parte do artigo IV da Constituição Brasileira, parágrafo único, que recomenda que o Brasil apóie todas as iniciativas de integração latino-americana. A <u>integração latino-americana é um conceito que vai muito do conceito meramente comercial</u>.” [Part2]</p>
<p>“A Alca não é uma proposta de integração. A Alca é uma <u>proposta de abertura comercial meramente comercial e econômica</u> e aí vem o primeiro ponto. Nós não podemos pedir que a Alca atinja os objetivos de uma integração quando o seu objetivo é <u>justamente abrir fronteiras comerciais</u>. Temos que entende-la assim e não como a gente acharia que deveria ser. Entendido a Alca como uma proposta de <u>abertura comercial, quebra de barreiras alfandegárias</u>” [Part2]</p>

<p>“Então, têm inúmeros motivos porque nós somos contra a Alca. Agora, talvez o mais importante é que, na nossa percepção, a Alca, <u>ela é muito mais do que um acordo para a liberalização do comércio de bens agrícolas industriais</u>. Ela <u>abrange diversas outras áreas</u> que estão em negociação como investimentos, compras governamentais, serviços, inclusive, regras para solução de controvérsias e tudo isso. Propriedade intelectual, que vão muito além de um acordo de liberalização de bens.” [Org1]</p>
<p>“O MST participa da campanha brasileira contra a ALCA, e participamos também uma campanha continental contra a ALCA. Consideramos que o <u>projeto da ALCA não é um mero acordo comercial entre os países latino-americanos e os EUA, ou países do norte</u>. Ele é um projeto estratégico do Governo dos estados Unidos e suas multinacionais, para <u>colocar sob hegemonia do capital Estadunidense, a área de recursos naturais, o mercado, os investimentos, o comércio, os serviços, as compras governamentais, a agricultura, a moeda e a cultura</u>. Por isso eles dividiram em nove grupos de negociações. A ALCA <u>É um projeto de dominação do capital Estadunidense sobre América latina</u>.”</p>
<p>“(…) poder ser um ponto da nossa negociação condicionar o início da Alca a negociação da OMC. Quer dizer, o que não fará sentido para o Brasil é <u>entrar numa Alca que terá de abrir alguns setores, sobretudo, o agrícola sem a abertura correspondente de setores onde ele tenha competitividade</u>. Isto não faz o menos sentido. Agora, o outro ponto é <u>negociação dos setores que nós abrimos</u>.” [Empr4]</p>
<p>“A Alca é Brasil/Estados Unidos antes de mais nada. Tem-se esse bilateral crítico para que ela ocorra. Então, a gente fala que são trinta e tantos países, mas na verdade o bilateral é o crítico para que ocorra, porque eu acho que <u>não tem sentido para os Estados Unidos um Alca sem o Brasil</u>. (...) Nenhum dos dois está preparado, a meu ver, para essa <u>discussão e a questão agrícola é crítica</u>. É crítica porque, primeiro, porque os Estados Unidos finalmente realizou que o Brasil é mais forte do que ele, que ele não tinha essa visão.” [Empr5]</p>
<p>“(…) O Brasil tem com os países da ALADI junto com os países do Mercosul um especial acordo. Acordos de comércio que lhe permitem <u>acessos privilegiados</u>. Este é um ponto de interrogação com relação a Alca. Como é que vão ficar esses acessos privilegiados num mercado maior que é a Alca, portanto abarca ALADI e o Mercosul em termos do acesso privilegiado do Brasil” [Empr4]</p>
<p>“(…) o processo da Alca está inserido num quadro maior de OMC e União Européia, acho que <u>não dá para você imaginar só Alca, a gente pode falar de Alca dentro desse processo</u>.” [Empr5]</p>
<p>“O Brasil, primeiro, porque tem o negócio do equilíbrio macroeconômico, é algo que não contempla a agricultura como um todo e, segundo, não está querendo fazer a Alca. <u>E a grande desculpa é a agricultura para todo mundo</u>. Tem muita gente que nunca pensou na agricultura na vida está pouco se lixando para a agricultura brasileira hoje fala da agricultura porque na verdade eles não querem a Alca.” [Empr5]</p>
<p>“Não no âmbito da Alca. não há como emendar a Alca para incluir os princípios que nós consideramos. Porque <u>os princípios negociadores da Alca são opostos aos princípios com os quais nós trabalhamos</u>.” [Org1]</p>
<p>“O que a CUT tem defendido é que o <u>projeto principal</u> do Brasil tem que ser a criação, consolidação do Mercosul e a criação de uma associação do comércio econômico-comercial na América do Sul.” [Sind3]</p>
<p>Se o Brasil atua no sentido de reforçar o tabuleiro Mercosul, por exemplo. Nós consideramos que aí existe mais espaço sem para uma <u>integração de uma outra natureza e que isso fortaleceria a capacidade negociadora do Brasil</u>, da América do Sul em todas as outras negociações comerciais, não só a Alca. então, essa pergunta que você me faz é uma pergunta assim: “o jogo está em curso”? Nós não sabemos no que ele vai dar, não é?” [Org1]</p>
<p><u>governo brasileiro tem temores em relação a Alca que negocia com cautela</u>, mas nós apostamos, sobretudo, do nosso papel, ao invés de entrar na lógica negociadora não sei o quê.” [Org1]</p>
<p><u>Essa pressão tem feito a diferença em muitos casos</u>. (...) porque a sociedade em vários países começou a se <u>mobilizar muito contra a Alca</u>. isso eu acho que há um ambiente de debate, embora só nas elites, mas há um <u>ambiente que foi ativado</u>, muito acho pela pressão da sociedade. [Org1]</p>
<p>“nossa posição da Alca é uma <u>posição crítica</u> em relação ao processo de integração que nos leva a ter <u>uma posição contrária a instalação da Área de Livre-Comércio das Américas</u>. Essa posição está embasada em alguns pontos. O primeiro vem de ordem mais geral, é uma discussão <u>sobre se há realmente um livre-comércio da forma como está sendo proposto, sobretudo, pelo governo dos Estados Unidos em economias tão diferentes</u>, em regras que não são aplicadas de maneira geral e que benefício isso traria para um desenvolvimento nacional ou regional nosso, Brasil ou aqui na</p>

região Cone Sul. [Sind2]

“A posição contrária, uma posição de articulação continental. Para fazer tudo para ser contra... Para ser contra. Para que os governos não assinem ou desistam. Terceiro ponto, retardar as negociações o máximo possível. E um debate na sociedade brasileira para contrapor a Alca em relação, por exemplo, ao Mercosul. Isso nós estamos fazendo. Vamos tentar pressionar o Parlamento; tentar pressionar o governo brasileiro; Então, nós não mudamos de opinião em relação a Alca. Nós não queremos contrapor nenhuma estratégia que nos leve a uma confrontação com o governo brasileiro (...) momento em que o governo abre uma possibilidade de participação mais democrática e independente da sua estratégia em relação a Alca nós, aqui, temos que aproveitar da melhor maneira possível os espaços que são abertos, com, sempre na nossa intervenção com nosso objetivo que seria não instalação da Alca..” [Sind2]

“(...) nós já trabalhamos com a idéia de ter uma certa pressão, discussão com o governo brasileiro que abra para a sociedade toda o que está sendo negociado e divulgue o que é Alca. (...) permita, por exemplo, um debate público dos que são contra e os que são a favor, fazer isso e que culmine com o plebiscito, porque se a Alca, ou seja, antes da assinatura convoque um plebiscito para decidir..” [Sind2]

“Não é por que nós sejamos e, pelo contrario, quem sabe nós sejamos como partido o que menos se expressa em qualquer tipo de pré-disposição em relação aos Estados Unidos. entre os partidos do nosso campo, da nossa linha o PSDB não tem esse pré-conceito. Não em relação a Alca. Mas coloca pragmaticamente que para fazer um tratado comercial que dê preferência a Alca contra a experiência do Mercosul, que no fundo é isso. No fundo você está tratando de tarifas e de..., enfim, em que o Mercosul se protege contra o resto do mundo, se protegia. Nós estamos numa crise muito grande. Então, não há porque você ceder nesse tratado incompleto do Mercosul ou ser atrapalhado no Mercosul pelo andamento do tratado da Alca. A questão é essa. (...) Ser contra a Alca é como levantar a bandeira do Bem contra o Mal. A integração continental, ela, será um fato. Vamos lembrar de novo do Governo Fernando Henrique, desde a parte da infra-estrutura o Avança Brasil, isso é para fazer as ligações com o continente inteiro, não é só, não é contra, não há esse, aliás, eu acho que esses que levantam a bandeira de FORA Alca. São contra ela. Pelo contrário.” [Part3]

“Uma, por quê nós somos contra a Alca. O Brasil vai perder a capacidade de ter políticas autônomas de desenvolvimento, sobretudo, em áreas cruciais como são a área de serviços, compras governamentais que nós percebemos em instrumento muito importante para acionar políticas de desenvolvimento e um projeto nacional de desenvolvimento. Então, esse é o primeiro grande motivo porque nós somos contra a Alca. O governo brasileiro negocia a Alca como um pacote. Onde ele, se houver propostas atraentes de um lado a gente pode ceder de outro lado.” [Org1]

Se os governos latinos-americanos aceitarem esta inviabilizada a possibilidade de projetos de desenvolvimento nacional. Pois a rigor os estados nacionais perderam total autonomia frente ao poder econômico das empresas transnacionais de origem Estadunidense. No que diz respeito a agricultura, os efeitos negativos serão desastrosos e o Brasil vai perder completamente a soberania sobre sua agricultura. Vai perder a soberania de controlar a produção de alimentos, que passara para controlar de empresas transnacionais, perdera o controle das sementes, que as empresas vão impor os transgenicos. E vamos assistir um rápido e violento processo de concentração da terra, do comercio e do poder agroindustrial no Brasil.” [Org2]

resultado vai inviabilizar a agricultura familiar e a reforma agrária. Como no Brasil temos ainda em torno de 23 milhões de pessoas que dependem da agricultura familiar pode-se imaginar as conseqüências sociais negativas que significaria a adoção da ALCA.” [Org2]

“A verdade, a avaliação é que tem mais perda do que ganhos. Porque os ganhos podem se dar em termos de alguns setores ou algumas empresas sediadas no Brasil que poderão intensificar o comércio, maior acesso ao comércio ou mesmo poderia se aventar que a agricultura poderia ter maior acesso. O problema que não, até agora a posição estadunidense é de não, a questão dos subsídios agrícolas que permitiriam o acesso da agricultura assim como a União Européia o teor foi remetido para a OMC e que está parado. A perspectiva é, inclusive, que a próxima rodada não avance nada. A questão das barreiras não-tarifárias que é um problema sério para o Brasil que impede o acesso de vários produtos brasileiros; também a autorização dada pelo Congresso deixa claro que não vai mudar.” [Sind3]

3. DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL
Acho que há muita coisa latente que acho que depois de 2004 nós vamos também ter um trabalho muito grande de diálogo com a sociedade civil, com o parlamento para explicar o que é que nós especificamente negociamos. Quais são os ganhos que tivemos em mente para o Brasil; o que negociamos. Isso será depois de 2004, mas talvez quando houver um momento de consulta ao parlamento seria naturalmente o momento de ratificação, corroboração daquilo que o poder Executivo eventualmente venha a assinar. ” [Gov1]
“acho muito positivo que o novo governo esteja fazendo ainda um esforço adicional para atrair outros setores da sociedade civil. Agora, o poder de influência vai ser sempre desbalanceado em função da capacidade de apresentar argumentos.” [Empr3]
“A gente participa também do Fórum Consultivo Econômico Social do Mercosul (...) já tem uma experiência de uns 7, 8 anos. E a gente percebe que, mesmo depois desse período todo, são muito poucas aquelas que conseguem vir para uma reunião com um papel, com propostas. Isto está muito restrita ainda as centrais sindicais e algumas organizações empresariais.” [Empr3]
“Eu acho que na questão Alca tem alguns que o brasileiro não conhece e eu também não conheço. Eu sei que, você, para sentar e fazer uma negociação é muito complicado, você precisa estar a muitos anos entendendo, então, eu acho que eu tenho quinze anos que eu acompanho isso e eu me considero preparado a olhar o que tem a agricultura.” {Empr5]
“Mas provavelmente a CUT dos fóruns junto ao Ministério das Relações Exteriores tenha algum nível de diálogo com entidades empregadoras, mas nós não. Especificamente, não. A não ser com o governo que é um empregador nosso. “ [Sind1]
“Nós somos uma rede brasileira que faz parte de um movimento muito mais amplo que é o Movimento Continental chamado Aliança Social Continental que por sua vez faz parte da Campanha Continental contra a Alca que é uma campanha muito ampla que pega os mais diversos setores dos movimentos sociais, sindicatos, ONGs. Igrejas, movimentos diversos em todo o Continente. E desde 97 nós estamos construindo esta Aliança Social Continental e uma das dimensões da construção da Aliança é exatamente a discussão de um documento que nós chamamos: “Alternativas para as Américas”. Esse documento é um documento em aberto que ele é renovado, novas edições são elaboradas a cada um ano, um ano e meio, onde ali nós concentramos os nossos esforços para, além de criticar o acordo, que está sendo negociado, apontar algumas alternativas. E eu diria que basicamente a nossa abordagem principal, o nosso ponto de partida é que os países têm que manter a sua capacidade de formular políticas públicas, políticas de desenvolvimento, que um acordo que trata iguais, desiguais como se fossem iguais. O maior PIB do mundo.” [Org1]
“A sociedade civil brasileira ainda não foi chamada a participar. Nossa reivindicação fundamental como campanha brasileira contra a ALCA, é de que o governo brasileiro e o parlamento, assegurem o direito a um amplo debate, para que toda a população brasileira tenha oportunidade de conhecer os meandros das propostas dos Estados Unidos, que discuta nas universidades, escolas, colégios, sindicatos, paróquias, pelos meios de comunicação. Porque o que está em jogo é o futuro do Brasil, como nação independente. E após um amplo debate, sem pressa, na sociedade, que se convoque um Plebiscito. Como alias determina a constituição brasileira, sobre temas de soberania nacional, o Parlamento não tem poder de decisão, o povo não delega poder sobre a soberania, somente a ele cabe esse direito. E ALCA afeta nossa soberania. Esperamos que os parlamentares brasileiros tenham vergonha na cara e coragem para implementar esse processo de debate e consulta popular.” [Org2]
“Nós constituímos o que hoje é a Aliança Social Continental que participamos, aqui no Brasil, através da REBRIP, e a partir daí a tentativa de um monitoramento das negociações, ou seja, a gente tentar ver o maior número de informações possível, fazer um monitoramento continental, ver o que estava sendo negociado e trabalhar não só na pressão nos governo, em alguns pontos que são fortes, mas em alguns países que tem a característica de lobby, como é o caso dos Estados Unidos, também incidir nas negociações a partir daí. Nessa primeira etapa do governo brasileiro foi constituída a Senalca que nós optamos na participação na SENALCA. Agora, a SENALCA tinha um processo muito com a UNCTAD que era a sala ao lado, nas negociações, em algumas reuniões

da preparação da SENALCA os grupos negociadores brasileiro já tinham discutido a sua agenda e a SENALCA era muito um processo, pelo menos de comércio/patrão, um processo de informação menos de uma tentativa de elaboração comum dos pontos de vista e etc.” [Sind2]

“Então a gente ampliaria agora tudo isso sob responsabilidade nossa porque o assento na realidade seria da CUT. Então, esse é um processo muito atual, ou seja, nós estamos num processo de construção. Estamos tentando ter uma capacidade técnica para isso, porque são grupos muito diferenciados. Vamos buscar assessoria de órgãos como o DIEESE para dar conta da participação e aumentar essa, o que seria a ..., eu estou tão acostumado com a palavra “monitorio” que eu tenho já dificuldade em falar monitoramento. E monitoramento nas.... Nas negociações. Bom, aí você pode perguntar: mas não é contraditório você ter uma posição contrária a Alca e estabelecer sua estratégia para que não permita a construção da Alca e participar dos grupos negociadores? é possível que haja uma contradição se nós não conseguirmos adequar a nossa estratégia a cada passo de negociação da Alca. Então, um dos elementos que nós queremos com isso é, primeiro, mobilizar os principais setores sindicais nossos, desde que tenha uma ligação direta com o processo de negociação, por exemplo, na agricultura, agricultura familiar, a CONTAG, os outros, numa visão nossa, dos trabalhadores, quais seriam aqueles elementos que têm um impacto imediato, impacto direto e nós deveríamos, mesmo tentando ter um processo de mobilização para não constituição da Alca, mas que não negociação e em acontecendo esses pontos não estejam, ou que sejam preservado o que tem algum tratamento diferenciado. Isso nós vamos fazer. O segundo elemento é ter um processo de difusão dessa negociata. Ou seja, o dos elementos antidemocráticos de não transparência nós pudemos, no caso nosso, aqui, da Central Sindical, ter acesso a essas negociações e poder discutir abertamente. Então, nós já temos que participar disso, constituir um grupo interno, alguns pontos são mais fáceis, voltando a pergunta inicial sua, fazer algumas propostas, em outros pontos seriam mais de resistência. Então, nós devemos estabelecer propostas, por exemplo, algumas reativas, vamos chamar assim, que não se discuta investimento, que não se discuta compra governamental, que no ponto das discussões bens de capital, de agricultura ou de outros tenhamos uma análise do conteúdo do que está sendo proposto seja pelos Estados Unidos ou pelos outros países, mas, sobretudo da proposta do governo brasileiro e incidir com propostas aí. é bom dizer que no mesmo tempo nós participamos da Campanha Contra a Alca. Participamos daquele processo com a subprefeita junto com outras ONGS e estamos num debate de sequência disso. Então, não só as entidades, mas também uma tentativa de atuar junto com o parlamento, na Constituição não a Frente Parlamentar Contra a Alca que possa debater. Então é o grande assunto que a gente tem uma visão geral. Tenta constituir uma estratégia de intervenção regional. Mas do mesmo ponto tentar ter um processo de captação e de apresentação de algumas propostas já no processo negociador atual.” [Sind2]

“(...) em nível de relacionamento interno, quer dizer, já existia no governo passado áreas de informação dentro do Itamaraty, já tinha uma transparência maior que em outros países. Fortemente ia as reuniões da SENALCA, que era a Seção Nacional da Alca, que dava os informes do que estava sendo negociado etc. A diferença é que agora está sendo feito o seguinte. As entidades sindicais, empresariais, redes, ONGs estão sendo chamadas para participar da formulação das propostas. Então, nas reuniões temáticas, por exemplo, investimentos, acesso a mercados, serviços, agricultura para participar das reuniões intergovernamental, interministerial e participar da discussão na formulação da posição. Então, você não fica informado pós-fato. Está passado a intervir nesse processo é difícil, porque, você, primeiro, porque é um processo consultivo, quem vai tomar a decisão, óbvio, é o governo. Segundo, porque o nível de informação sindical é pouco. A temática do comércio exterior ela é muito técnica, muito específica. Entendeu? é difícil eu trabalhar nisso. Eu vou nas reuniões e é difícil, difícil. Você fica pensando no que que você vai falar. E ainda no movimento sindical tem o vício de sempre caminhar com o discurso político. Numa reunião que está formulando a posição do Brasil na área de investimentos com a União Européia e da Alca não adianta lá subir em cima da mesa e fazer discurso. Então, eu acho que está sendo baixo o retorno porque, agora, existe uma democratização infinitamente maior do processo. Já tinha informações antes, volto a insistir. Tem gente que falava que não tinha nada. Não é verdade. Tinha. Agora, não é a mesma coisa. é diferente. Eu posso ir lá dar sugestões, avaliar e bom. Inclusive, a posição do Brasil e através do Mercosul obrigou dentro do processo da Alca a democratizar muito mais. Hoje, os poucos documentos estão aí disponíveis, enfim. O argumento da questão da Alca que era uma negociação secreta etc. Hoje, já é uma coisa que não

vem....Não tem mais... Os documentos são públicos hoje.” [Sind3]

“É claro, o Ministério da Indústria, ele tem uma capilaridade grande com o setor privado, ele faz consulta através dos Fóruns de Competitividade. Mas o ponto de vista político, o contato com a sociedade tem sido bem realizado pelo Ministério das Relações Exteriores. O Ministério, em 2001, das Relações Exteriores, constituiu Grupo Interministerial sobre Comércio Internacional que trata das negociações de bens e serviços nos diversos fóruns. Nesse grupo, nesse como GICI, ele chama representantes da sociedade civil. A Coalizão Empresarial Brasileira que integra 70 entidades de classe do setor produtivo de bens e serviços, não é? Organiza, então. E todas as sessões nacionais, por exemplo, a negociação com a União Européia tem o SENEUROPA, que também tem. A Alca tem a SENALCA. E a OMC tem o GICI, não é? O GICI desse grupo interministerial e as decisões mais altas vão para a CAMEX.” [Gov4]

“E no âmbito aqui do nosso Ministério os fóruns de competitividade têm reunido um aspecto grande de setores representativos e pelo menos dos que eu participei estavam bem representados todos os setores.” [Gov2]

ANEXOS 4

TABELAS E QUADROS

ANEXO 1.1 - QUADROS

QUADRO 1 - PERCEPÇÃO SOBRE A POSIÇÃO OCUPADA PELO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL (%)

POSIÇÃO OCUPADA PELO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL	Massa (1998)	Elite (2000)
Potência Mundial	37,0	19,4
Liderança Mundial	32,9	11,0
Potência Regional	62,9	92,3
Liderança Regional	61,2	92,3
País emergente	57,6	81,3
País desenvolvido	47,4	20,6

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

QUADRO 2 - AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRAS NAS QUESTÕES E AGENDAS ECONÔMICAS E SOCIAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL (%)

PARTICIPAÇÃO BRASILEIRAS NAS QUESTÕES E AGENDAS ECONÔMICAS E SOCIAIS	Massa (1998)	Elite (2000)
Participação social	29,2	67,7
Participação econômica	18,3	27,7

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) As variáveis foram construídas a partir das respostas sobre a participação brasileira nos fóruns econômicos e sociais internacionais.

(2) No quadro constam apenas as respostas alta participação em cada variáveis.

QUADRO 3 - A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA OMC NA DEFESA DOS INTERESSES (%)

INFLUÊNCIA NA DEFESA DOS INTERESSES:	Massa (1998)	Elite (2000)
Do Brasil	64,5	61,9
Do Mercosul	65,6	62,3
Da América Latina	50,	51
Dos Países pobres	51,5	64,2
Dos mercados emergentes	44,5	51,7

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) No quadro constam as respostas “concordam” para cada um das expressões apresentadas aos entrevistados.

QUADRO 4 - EXPRESSÕES QUE IDENTIFICAM A POSIÇÃO DO BRASIL NO MUNDO (%)

POSIÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL	MASSA (1998)	ELITE (2000)
País emergente	52,1	81,3
País desenvolvido	51,1	20,0

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) No quadro constam as respostas “concordam” para cada um das expressões apresentadas aos entrevistados.

QUADRO 5 - OBJETIVOS DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL – ELITE (2000) E MASSA (1998) (%)

ATUAÇÃO BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL	Elite	Massa
Brasil cooperar para o desenvolvimento econômico	89,0	82,2
Cooperar para convivência pacífica entre os povos	91,6	81,7
Brasil aumentar sua liderança	92,9	78,8
Investir nos Países vizinhos	69,7	58,3
Brasil tem objetivo expansionista	9,0	60,4
Pretende exercer hegemonia	42,9	55,6

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) No quadro constam as respostas “concordam” para cada um das expressões apresentadas aos entrevistados.

QUADRO 6 - POSIÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL FRENTE AO MERCOSUL E A AMÉRICA DO SUL (%)

	Elite	Massa
Brasil é pólo econômico do Mercosul	79,2	96,8
Brasil é pólo econômico da América do Sul	75,0	94,8

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

(1) No quadro constam as respostas “concordam” para cada um das expressões apresentadas aos entrevistados.

ANEXO 1.2 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 1 - VISÕES SOBRE O SISTEMA INTERNACIONAL ENTRE A MASSA E AS ELITES

	Massa		Elites	
Ajustar-se	Ajustar-se 1	Prosperidade ,414(**) ,000	Ajustar-se 1	Prosperidade ,265(**) ,001
Prosperidade	,414(**) ,000	1	,265(**) ,001	1
Exclusão	,011 ,662	-,041 ,109	-,103 ,204	-,385(**) ,000

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 2 – ATUAÇÃO BRASILEIRA NO ÂMBITO REGIONAL – MASSA (1998)

	Liderança regional	Potencia regional	Aumentar liderança	Obj. expansionista	Hegemonia	Des. Econ.	Conv. pacífica
Potencia regional	,496	1,000					
Aumentar sua liderança	,147	,139	1,000				
Objetivo expansionista	,030 ,174	,033 ,135	,159 ,000	1,000 ,			
Exercer hegemonia	,127	,108	,221	,294	1,000		
Cooperar para o desenvolvimento economico	,191	,156	,413	,150	,185	1,000	
Convivência pacífica entre os povos	,134	,133	,310	,119	,249	,371	1,000
Investir nos Países vizinhos	,099	,088	,154	,254	,265	,172	,157

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 3 – ATUAÇÃO BRASILEIRA NO ÂMBITO REGIONAL – ELITE (1998)

	Liderança regional	Potencia regional	Aumentar liderança	Obj. expansionista	Hegemonia	Des. Econ.	Conv. pacífica
Potencia regional	,277	1,000					
Aumentar sua liderança	-,081	-,081	1,000				
Sig	,320	,320					
Objetivo expansionista	-,077	,091	,000	1,000			
Sig	,340	,259	1,000				
Exercer hegemonia	,007	,105	,087	,320	1,000		
	,931	,195	,281	,000			
Cooperar para o desenvolvimento economico	-,025	,052	,159	-,177	-,075	1,000	
	,757	,520	,050	,028	,358		
Convivência pacífica entre os povos	-,001	-,001	,097	-,148	-,066	,414	1,000
	,989	,989	,235	,068	,418	,000	
Investir nos Países vizinhos	,019	-,086	,199	-,037	,033	,132	,002
	,815	,287	,013	,648	,688	,102	,984

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

- Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 4 – VISÕES DA GLOBALIZAÇÃO E DA ALCA - MASSA

	Globalização mudança	Globalização competitividade	Globalizao benefícios aos ricos	Alca competitividade	Alca so beneficiará os EUA	Alca obrigará os Países fazerem reformas
Globalização competitividade	,392					
Globalizao benefícios aos ricos	,016	-,089				
	,460	,000				
Alca competitividade	,232	,229	-,058			
	,000	,000	,020			
Alca so beneficiará os EUA	,008	-,070	,232	-,139		
	,740	,005	,000	,000		
Alca obrigará os Países fazerem	,173	,180	-,022	,305	-,037	
	,000	,000	,388	,000	,143	
Alca destruirá o parque nacional	,011	,022	,171	-,061	,248	,009
	,671	,385	,000	,018	,000	,730

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

MATRIZ DE CORRELAÇÃO 5 – VISÕES DA GLOBALIZAÇÃO E DA ALCA - ELITES

	Globalização mudança	Globalização competitividade	Globalizao benefícios aos ricos	Alca competitividade	Alca so beneficiará os EUA	Alca obrigará os Países fazerem reformas
Globalização competitividade	,265					
Globalizao benefícios aos ricos	-,103	-,385				
	,204	,000				
Alca competitividade	-,008	,297	-,177			
	,926	,000	,028			
Alca so beneficiará os EUA	,020	-,216	,318	-,430		
	,809	,007	,000	,000		
Alca obrigará os Países fazerem	,038	,259	-,234	,401	-,253	
	,639	,001	,003	,000	,002	
Alca destruirá o parque nacional	-,098	-,263	,230	-,364	,396	-,387
	,232	,001	,005	,000	,000	,000

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

TABELAS

TABELA 1 - INFLUÊNCIA NO INTERESSES DOS MERCADOS EMERGENTES DE ACORDO COM A IDENTIFICAÇÃO DO PAÍS COMO EMERGENTE (%)

Defesa dos interesses dos mercados emergentes	Visão da Massa sobre a Condição de Emergente do Brasil			Visão das Elites sobre a Condição de Emergente do Brasil		
	Discorda	Concorda	Total	Discorda	Concorda	Total
Pouco	52,1% 7,1	32,9% -7,1	40,6%	70,4% 2,1	47,6% -2,1	51,7%
Mediano	26,4%	27,8%	27,2%	29,6%	30,6%	30,5%
Muito	21,5% -6,9	39,4% 6,9	32,2%	,0% -2,7	21,8% 2,7	17,9%
Total	549	818	1367	27	124	151

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	62,670(a)	2	,000
Pearson Chi-Square Elite	8,116(a)	2	,017

TABELA 2 - AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA OMC DE ACORDO COM O POSICIONAMENTO INTERNACIONAL DO BRASIL NA MASSA E NAS ELITES (%)

	Massa				Elite			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Baixa	49,4% 4,1	36,7% -5	34,6% -2,8	38,0% %	63,8% 2,1	51,4% -4	42,6% -1,9	54,3% %
Median a	20,3% -2,2	28,6% 1,2	26,8% ,7	26,0% %	26,1%	20,0%	25,5%	24,5% %
Alta	30,3% -2,1	34,7% -5	38,6% 2,1	36,0% %	10,1% -3,0	28,6% 1,2	31,9% 2,2	21,2% %
Total	241	308	694	1243	69	35	47	151

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	18,058(a)	4	,001
Pearson Chi-Square	10,190(a)	4	,037

TABELA 3 - VISÃO SOBRE A CONDIÇÃO DO BRASIL DE PAÍS DESENVOLVIDO NO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO COM A ATITUDE NO SISTEMA INTERNACIONAL (%)

País Desenvolvido	Atitude da Massa com relação ao Sistema Internacional				Atitude das Elites com relação ao Sistema Internacional			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Discordo	60,9% 4,7	49,4% ,4	43,9% -4,0	48,6% %	85,9% 1,9	71,4% -1,3	74,5% -,9	79,1% %
Concordo	39,1% -4,7	50,6% -,4	56,1% 4,0	51,4% %	14,1% -1,9	28,6% 1,3	25,5% ,9	20,9% %
Total	289	387	825	1501	71	35	47	153

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Massa	13,790(a)	2	,001
Pearson Chi-Square Elites	3,849(a)	2	,146

TABELA 4 - VISÃO SOBRE A CONDIÇÃO DO BRASIL DE PAÍS EMERGENTE NO SISTEMA INTERNACIONAL DE ACORDO COM A ATITUDE NO SISTEMA INTERNACIONAL (%)

País Emergente	Atitude da Massa com relação ao Sistema Internacional				Atitude das Elites com relação ao Sistema Internacional			
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	Total
Discordo	49,1% 3,4	38,9% -,5	37,2% -2,3	39,9% %	28,2% 2,7	20,0% ,2	4,3% -3,1	19,0% %
Concordo	50,9% -3,4	61,1% ,5	62,8% 2,3	60,1% %	71,8% -2,7	80,0% -,2	95,7% 3,1	81,0% %
Total	271	365	769	1405	71	35	47	153

Fonte: Pesquisa “Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira” (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square Elites	10,560(a)	2	,005
Pearson Chi-Square Massa	9,433(a)	2	,009

TABELA 5 - AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA AGENDA SOCIAL INTERNACIONAL DE ACORDO COM A ATITUDE DO SISTEMA INTERNACIONAL NA PERSPECTIVA DA MASSA (%)

Avaliação da Participação Brasileira nos temas sociais	Atitude da Massa com relação ao Sistema Internacional			Total
	Alienação	Afluência	Participação Conflituosa	
Baixa	29,7% 3,3	17,5% -2,4	21,6%	22,1%
Mediana	46,9%	44,0%	50,1%	47,9%
Alta	23,4% -2,6	38,5% 4,0	28,3%	30,0%
Total	256	348	731	1335

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	24,412(a)	4	,000

TABELA 6 - PERCEPÇÃO DE QUE A CRISE FINANCEIRA VEIO DE FORA DE ACORDO COM A VISÃO DA MASSA SOBRE A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NOS FÓRUMS INTERNACIONAIS ECONÔMICOS (%)

	Visão da Massa sobre a Participação Brasileira nos Fóruns Internacionais Econômicos			
	Baixa	Mediana	Alta	Total
Sim	38,7% 3,8	30,6% -1,5	25,0% -3,1	33,7%
Não	61,3% -3,8	69,4% 1,5	75,0% 3,1	66,3%
Total	630	395	232	1257

Fonte: Pesquisa "Percepções das elites e da sociedade sobre a política externa brasileira" (1998 e 2000). Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, USP.

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Chi-Square Tests			
Pearson Chi-Square Massa	16,667(a)	2	,000
a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 78,07.			

TABELA 7 - NACIONALISMO DE ACORDO COM SETORES DAS ELITES (%)

	Setores das Elites			
	Setor Político	Soc. Civil	Empresários	
Pouco	12,7% -2,1	34,1% 2,6	19,5% -,3	20,9%
Mediano	30,2%	27,3%	41,5%	32,4%

	-,5	-,9	1,5	
Alto	57,1%	38,6%	39,0%	46,6%
	2,2	-1,3	-1,1	
Total	63	44	41	148

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	9,814(a)	4	,044

TABELA 8 POSICIONAMENTO INTERNACIONAL DO BRASIL DE ACORDO COM SENTIMENTO NACIONALISTA NA MASSA (%)

Posicionamento	Nacionalismo			Total
	Pouco	+ ou -	Muito	
Não exerce liderança	35,4%	40,9%	33,3%	35,5%
	,0	2,6	-2,3	
Lider Regional	32,1%	30,5%	27,6%	28,9%
	1,1	,8	-1,4	
Lider regional e mundial	32,5%	28,7%	39,1%	35,5%
	-1,0	-3,3	3,6	
Total	209	394	928	1531

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	15,149(a)	4	,004

TABELA 9 - NACIONALISMO DE ACORDO COM ID. IDEOLOGICA NA MASSA (%)

	Ideologia			
	Esquerda	Centro	Direita	
Pouco	24,7%	12,0%	9,9%	13,3%
	5,9	-1,2	-3,2	
+ ou -	23,9%	30,7%	19,5%	25,1%
	-,5	4,4	-4,1	
Muito	51,4%	57,3%	70,6%	61,7%
	-3,7	-3,1	5,9	
Total	255	658	619	1532

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	61,817(a)	4	,000

a 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 33,79.

TABELA 10 - BRASIL SERÁ UMA DAS MAIORES ECONOMIA DO MUNDO * NACIONALISMO * ID. IDEOLOGICA NA MASSA

Ideologia	Brasil será uma das maiores economias	Nacionalismo			
		Pouco	+ ou -	Muito	
Esquerda	Discordo totalmente	49,2% -1,4	65,5% 1,5	57,3% ,0	57,3%
	Concordo totalmente	50,8% 1,4	34,5% -1,5	42,7% ,0	42,7%
		59	58	124	241
Centro	Discordo totalmente	63,2% 2,3	58,6% 2,5	44,1% -3,9	50,9%
	Concordo totalmente	36,8% -2,3	41,4% -2,5	55,9% 3,9	49,1%
		76	186	345	607
Direita	Discordo totalmente	50,9% 1,1	60,8% 4,1	38,4% -4,3	44,2%
	Concordo totalmente	49,1% -1,1	39,2% -4,1	61,6% 4,3	55,8%
		57	120	414	591

Chi-Square Tests	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,201(a)	2	,202
Pearson Chi-Square – Centro	15,447(b)	2	,000
Pearson Chi-Square - Direita	20,130(c)	2	,000

MODELOS DE REGRESSÃO

MODELO REGRESSÃO 1 - ELITE

ANOVA(b)

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	45,199	8	5,650	3,138	,004(a)
	Residual	151,253	84	1,801		
	Total	196,452	92			

a Predictors: (Constant), diversidade, Ideologia, Nacionalismo, SI_Valido, globaltrade, Atores Sociais, Parti_Mercosul, Prioridade_4

b Dependent Variable: Perg. 37b - Alca só vai beneficiar os EUA

Coefficients(a)

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,027	1,179		2,567	,012
	Atores Sociais	-,159	,185	-,088	-,859	,393
	Nacionalismo	,527	,188	,288	2,802	,006
	SI_Valido	,258	,199	,129	1,295	,199
	Ideologia	-,468	,311	-,156	-1,504	,136
	Parti_Mercosul	-,377	,200	-,195	-1,884	,063
	Prioridade_4	-,116	,252	-,050	-,460	,647
	globaltrade	-,023	,086	-,026	-,264	,792
	diversidade	,148	,365	,042	,406	,685

a Dependent Variable: Perg. 37b - Alca só vai beneficiar os EUA

MODELO REGRESSÃO 2 – ELITE

ANOVA(b)

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	15,214	8	1,902	,836	,574(a)
	Residual	191,108	84	2,275		
	Total	206,323	92			

a Predictors: (Constant), diversidade, Ideologia, Nacionalismo, SI_Valido, globaltrade, Atores Sociais, Parti_Mercosul, Prioridade_4

b Dependent Variable: Perg. 37a - Alca irá aumentar a competitividade internaciona

Coefficients(a)

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Sig.
		B	Std. Error	Beta	t	
1	(Constant)	1,018	1,325		,768	,445
	Atores Sociais	,143	,207	,077	,689	,493
	Nacionalismo	,077	,212	,041	,366	,715
	SI_Valido	-,102	,224	-,050	-,455	,650
	Ideologia	,552	,350	,180	1,578	,118
	Parti_Mercosul	,181	,225	,091	,806	,423
	Prioridade_4	-,131	,284	-,055	-,461	,646
	globaltrade	-,001	,096	-,001	-,007	,994
	diversidade	-,074	,410	-,021	-,182	,856

a Dependent Variable: Perg. 37a - Alca irá aumentar a competitividade internaciona

MODELO REGRESSÃO 1 – MASSA

ANOVA(b)

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	40,721	9	4,525	2,191	,024(a)
	Residual	391,233	189	2,065		
	Total	431,954	198			

a Predictors: (Constant), Id. Ideologica, Grau de diversidade dos interesses do Brasil, Parti_Mercosul, Orientação da PEB , Nacionalismo, Posicionamento Internacional do Brasil, SI_1, Visão dos parceiros brasileiros, Escolaridade

b Dependent Variable: Alca beneficios EUA

Coefficients(a)

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,285	,959		3,426	,001
	Escolaridade	-,407	,124	-,264	-3,276	,001
	Nacionalismo	,013	,112	,008	,117	,907
	Posicionamento Internacional do Brasil	,023	,023	,073	1,013	,312
	Parti_Mercosul	,006	,158	,003	,040	,968
	Orientação da PEB	,188	,195	,073	,962	,337
	Visão dos parceiros brasileiros	,025	,060	,033	,424	,672
	Grau de diversidade dos interesses do Brasil	-,363	,144	-,196	-2,521	,013
	SI_1	,076	,137	,044	,559	,577
	Id. Ideologica	-,192	,155	-,096	-1,239	,217

a Dependent Variable: Alca beneficios EUA

MODELO DE REGRESSÃO 2 – MASSA

ANOVA(b)

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	93,981	9	10,442	6,253	,000(a)
	Residual	316,774	190	1,670		
	Total	410,755	199			

a Predictors: (Constant), Id. Ideologica, Visão dos parceiros brasileiros, Parti_Mercosul, Posicionamento Internacional do Brasil, Nacionalismo, SI_1, Orientação da PEB , Grau de diversidade dos interesses do Brasil, Escolaridade

b Dependent Variable: Alca - Competitividade

Coefficients(a)

		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Sig.
		B	Std. Error	Beta	t	
1	(Constant)	,227	,896		,253	,800
	Escolaridade	,098	,112	,065	,871	,385
	Nacionalismo	,083	,100	,055	,826	,410
	Posicionamento Internacional do Brasil	,018	,021	,056	,841	,401
	Parti_Mercosul	,101	,141	,047	,716	,475
	Orientação da PEB	,067	,173	,027	,385	,700
	Visão dos parceiros brasileiros	,111	,054	,150	2,074	,039
	Grau de diversidade dos interesses do Brasil	,428	,130	,236	3,303	,001
	SI_1	,378	,122	,221	3,108	,002
	Id. Ideologica	-,040	,140	-,021	-,289	,773

a Dependent Variable: Alca - Competitividade