

## Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes

*Themes and regions in the foreign policy of Lula and Fernando Henrique: comparison of the two presidents' discourses*

ELAINE VILELA\*  
PEDRO NEIVA\*\*

Rev. Bras. Polit. Int. 54 (2): 70-96 [2011]

### Introdução

O objetivo principal deste artigo é comparar o discurso dos dois últimos presidentes – Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula) – que governaram o Brasil, a partir de suas manifestações em eventos diplomáticos, buscando identificar semelhanças e diferenças. Acreditamos ser esse um período privilegiado de análise, por diversos motivos. Em primeiro lugar, porque envolve quatro mandatos presidenciais, exercidos em um período de tempo razoavelmente longo (16 anos), em geral, superior a outros estudos que trataram do assunto. Um segundo aspecto que faz com que o período analisado seja especial é o fato de que Lula e FHC praticaram ativamente aquilo que se chama de “diplomacia presidencial”.

Trata-se de um tipo de política externa em que o presidente participa ativa e pessoalmente, dirigindo as negociações cruciais, participando da solução dos conflitos mais críticos e tornando-se o seu principal condutor. É uma diplomacia de cúpula, de caráter político, que se opõe à diplomacia institucionalizada e profissional (Danese 1999; Malamud 2005). Embora a sua origem remonte ao início do período republicano, foi com Fernando Henrique e com Lula que ela ganhou importância. Ambos reduziram a dependência que o presidente costumava ter em relação ao Itamaraty e passaram a viajar e a dedicar um tempo muito maior à sua agenda externa (Cason e Power 2009).

\* Professora adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (emvilela@gmail.com).

\*\* Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) (prneiva@gmail.com).

Uma das evidências da adoção desse tipo de diplomacia pelos dois presidentes pode ser percebida a partir do número de viagens que fizeram para o exterior, razoavelmente maior do que o de seus antecessores. Segundo o Jornal Folha de São Paulo, de 4 de dezembro de 2010, Lula e Fernando Henrique gastaram nada menos que 16% e 12%, respectivamente, de seus mandatos no exterior. Já os números para Itamar, Sarney e Collor foram: 5%, 8% e 10%, respectivamente.

O período analisado é singular também porque nos fornece a oportunidade de avaliar dois presidentes cujos partidos apresentam perfis ideológicos/programáticos bem distintos e que ficaram no poder pelo mesmo período de tempo. A distância ideológica entre eles nos permite avaliar as influências da política doméstica sobre a política externa e vice-versa (Gourevitch 2002), já que o presidente e o seu partido precisam diferenciar-se também na arena internacional, ao mesmo tempo em que estão limitados pelo contexto interno. O Partido dos Trabalhadores (PT) fez isso muito claramente desde a sua criação, funcionando como uma âncora do sistema político, centralizando simpatia e rejeição (Rennó e Cabello 2010). Ele diferenciou-se em vários aspectos: disciplina no Congresso Nacional, preferência dos eleitores, composição social dos seus integrantes, retenção/migração dos seus membros (Carreirão e Kinzo 2004; Figueiredo e Limongi 1999; Melo 2004; Rodrigues 2002; Samuels 2004). Existe uma ampla literatura sobre isso e não cabe rediscuti-la neste texto; nosso objetivo aqui limita-se à avaliação dos pronunciamentos dos dois últimos presidentes quando atuando na arena internacional, considerando principalmente essa referência partidária. A expectativa é que a política externa do PT seja substancialmente diferente daquela adotada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pelo menos no que diz respeito ao discurso.

Pretendemos dar duas contribuições principais. A primeira é colaborar para a discussão da política externa brasileira nas últimas duas décadas. Há muitas pesquisas a respeito desse período, mas ainda existe muita controvérsia na literatura, não raramente, eivada de subjetivismo.

A segunda contribuição é de natureza metodológica. Pretendemos aplicar o método da análise de conteúdo (AC) à disciplina de relações internacionais. Nos Estados Unidos ele é usado há bastante tempo nos estudos da área – veja os trabalhos importantes de Russel e Wright (1933), Laswell (1941), e Pool (1952). No Brasil, a sua aplicação é quase inexistente, apesar de os especialistas na área recorrerem com frequência ao pronunciamento de autoridades e instituições oficiais. Em uma avaliação exploratória de 177 artigos publicados na *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)* nos últimos dez anos, verificamos que 69 (39%) deles faziam referência direta, em maior ou menor escala, a documentos oficiais ou à manifestação de autoridades governamentais, empresários e outros atores estatais e não estatais. No entanto, apenas um artigo recorria à técnica de AC: Castro Santos (2010) realizou uma contagem do uso da palavra “democracia” e suas derivadas, comparando-a com o da palavra “segurança” e afins, nos discursos dos presidentes norte-americanos do pós-Guerra Fria e de seus respectivos secretários de Estado.

Não obstante, acreditamos que o uso da AC tende a crescer nos estudos da área, dado o desenvolvimento da computação e do aumento substantivo da quantidade, qualidade, diversificação e disponibilidade de documentos textuais. Na opinião de Soares (2005, 34),

a existência de programas de codificação de textos, assim como sua crescente disponibilização através da internet, transformaram em realidade pesquisas que antes eram impossíveis devido ao alto custo. A criação de bibliotecas de documentos escaneados e disponíveis abriu novas áreas de pesquisa (...). Hoje, a análise do conteúdo de discursos, projetos de lei, noticiários etc. pode ser feita por um estudante de pós-graduação no conforto de sua casa.

Nessa pesquisa, procuramos mais uma aplicação da técnica, buscando integrar tanto uma abordagem quantitativa quanto qualitativa. Acreditamos não só que elas podem trabalhar juntas, como devem se auxiliar mutuamente. Quando a análise quantitativa não foi suficiente para esclarecer nossos problemas de pesquisa, recorremos à leitura individual dos pronunciamentos presidenciais. Sempre que possível, procuramos testar empiricamente hipóteses elaboradas a partir de uma percepção qualitativa. Acreditamos que a combinação de métodos qualitativos e quantitativos possibilitará o teste de hipóteses tradicionais e trará novas percepções que uma análise exclusivamente qualitativa nem sempre consegue captar.

Entre outras, interessa-nos responder às seguintes perguntas: os posicionamentos históricos do PT e do PSDB e as diferenças programáticas e ideológicas refletiram-se na política externa defendida pelos dois presidentes? Elas fizeram diferença na escolha dos parceiros que foram buscados na arena internacional? A exemplo do que aconteceu na área econômica, Lula deu continuidade à política externa implementada por FHC? Em que áreas? Quais as áreas que sofreram mudanças? É possível identificar políticas e temáticas diferenciadas para diferentes regiões, em cada um dos dois governos? Até que ponto os acontecimentos e mudanças vivenciadas na arena internacional nesses 16 anos influenciaram tais políticas?

Na seção que se segue, fazemos uma revisão da literatura que tratou do tema da política externa de Lula e de FHC. Em seguida, na terceira seção, apresentamos os discursos que serão analisados e a perspectiva metodológica adotada. Na quarta seção, partimos para a análise efetiva e mostramos os resultados encontrados. Ao final, tecemos algumas observações a título de conclusão.

## As políticas externas de Lula e de FHC

A literatura que trata das políticas externas de Lula e de FHC divide-se em suas conclusões. De um lado, estão aqueles que consideram que as mudanças foram substantivas. De outro, os que julgam que Lula fez pouco mais do que continuar as linhas estabelecidas pelo seu antecessor. Uma outra corrente fica em uma posição

intermediária, argumentando que Lula seguiu os passos de FHC em algumas áreas e/ou políticas e inovou em outras. Essa separação não é precisa; ela varia de acordo com o objeto e o momento em que a análise está sendo feita.

Segundo Vaz (2004), Lula não realizou uma revisão dramática dos objetivos e das prioridades estabelecidas na política externa brasileira. De acordo com o autor, apesar das críticas ao seu antecessor, Lula não promoveu uma ruptura nem apresentou ações inovadoras nas dimensões centrais da política externa implementada por administrações anteriores. Segundo Pecequillo (2008), muitas das iniciativas tomadas pelo governo Lula não eram novidades; nas questões referentes à América do Sul, à Organização das Nações Unidas (ONU) e às negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), teria prevalecido uma dimensão de continuidade. Saraiva (2007) reconhece que o governo Lula adotou uma postura mais autonomista, mas reafirma que o comportamento já vinha sendo seguido por Fernando Henrique, especialmente no seu segundo mandato.

No caso específico da América do Sul, diversos estudiosos do assunto retiram de Lula a responsabilidade pelo aprofundamento das relações com os vizinhos (Galvão 2009; Miyamoto 2009a; Vigevani e Ramanzini Jr 2009; Vigevani e Cepaluni 2007). De acordo com tais autores, não houve ruptura nas principais diretrizes em relação à região; elas teriam começado quando Fernando Henrique ainda era ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, tendo sido continuada no seu próprio governo. O que teria acontecido no governo Lula foi apenas a sua consolidação. Reforçando essa posição intermediária, Vigevani e Cepaluni (2007) consideram que não houve uma ruptura expressiva entre a política externa dos dois governos, mas houve uma mudança significativa nas ênfases dadas a algumas opções.

Segundo Mapa (2010), uma das explicações para a continuidade decorre do fato de que dois dos principais operadores da política externa do governo Lula são diplomatas de carreira e não vinculados ao PT: o ministro Celso Amorim e o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que o substituiu no cargo diversas vezes. Segundo o autor, eles seriam o ponto de equilíbrio aos outros dois atores importantes nessa área, que tem vínculo partidário evidente: o próprio presidente Lula e o seu assessor especial para assuntos internacionais, o professor Marco Aurélio Garcia.

Um contingente não inexpressivo de autores considera que as alterações foram substantivas. Segundo Cervo (2003), o governo de FHC concentrou sua ação no Primeiro Mundo, com destaque para a relação bilateral subserviente com os Estados Unidos. De acordo com o autor, FHC foi excessivamente idealista, confiando na existência de uma governança global regulada pelas instituições multilaterais. Sonhou com um comércio internacional sem entraves, regulado pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) – e a OMC; com o controle dos fluxos financeiros por instituições como o G-7, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial; com um regime de segurança global mundial dirigido pela ONU. Além disso, acrescenta Cervo, Fernando Henrique afastou-se da África e do Oriente Médio, desdenhou a

parceria com a China, não percebeu oportunidades na Rússia e no Leste Europeu e aumentou a vulnerabilidade externa ao dar continuidade ao processo de abertura iniciado por Collor de Melo.

Na opinião de Vaz (2006), o presidente Lula conseguiu dar maior visibilidade ao Brasil em relação à era FHC, despontou como novidade na arena internacional e conseguiu incluir na sua agenda preocupações de natureza social. Além disso, assumiu postura crítica à forma como os Estados Unidos conduziram a campanha antiterrorismo, às ações militares que o país realizou no Iraque e ao enfraquecimento das Nações Unidas e do multilateralismo. Ainda segundo o autor, embora não se configure como uma ruptura com as dimensões centrais da política externa de FHC, Lula apresentou um perfil efetivamente distinto dos governos anteriores, especialmente na forma com que objetivos, prioridades e instrumentos foram revistos e reorganizados. Na mesma linha, Reis (2010) afirma que os êxitos da política social e econômica elevaram o status do País na cena mundial. Apesar de reconhecer que já existia uma situação propícia para isso, o autor ressalta a imagem de Lula como o fator coadjuvante.

De acordo com Mapa (2010), o governo Lula defendeu a transformação da ordem internacional e das suas instituições com o objetivo de torná-las mais justas. Adotou uma política mais assertiva, universalista e multipolar, consolidando e buscando parcerias estratégicas com países com nível de desenvolvimento e/ou interesses semelhantes aos do Brasil, lutando pela redução da assimetria de poder mundial. Nesse sentido, participou da formação de diversos grupos e iniciativas, a saber: G-20; G-4; Índia, Brasil e África do Sul (Ibas); Brazil, Russia, India, China and South Africa (Brics); United Nations Stabilization Mission in Haiti (Minustah).<sup>1</sup>

A exemplo do que foi feito na política interna, Lula colocou a erradicação da fome e da pobreza como uma das prioridades da agenda externa. A atenção dada para a África nunca tinha sido vista antes: das 35 novas representações diplomáticas abertas no período, 15 foram em território africano (Miyamoto 2009b). Ao longo do seu governo, o presidente Lula tornou-se o presidente brasileiro que mais visitou o continente.

Na mesma linha, Oliveira (2005) afirma que o governo Lula recuperou a agenda de política externa independente, de pragmatismo responsável e nacional-desenvolvimentista. Apesar de reconhecer que as relações e as coalizões com países em desenvolvimento iniciaram no final do governo FHC, o autor ressalta que foi no governo Lula que se consubstanciaram seus desdobramentos práticos, que se expressaram nas seguintes ações: formação do Ibas; criação do G-20; aproximação

<sup>1</sup> G-20 – grupo criado em 1999, formado pelos ministros de finanças e presidentes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia. G-4 – aliança entre Brasil, Alemanha, Índia e Japão de apoio às propostas uns dos outros para ingresso como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. Ibas – fórum criado entre a Índia, o Brasil e a África do Sul no intuito de promover a cooperação Sul-Sul. Brics – aliança formada entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul com o objetivo de converter seu crescente poder econômico em uma maior influência geopolítica. Minustah – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, criada em junho de 2004.

com países africanos e árabes; participação no G-4; busca da reforma do Conselho de Segurança da ONU; revalorização da inserção regional, dispendo-se a arcar com os custos do exercício de sua liderança.

Alguns autores consideram que a América do Sul recebeu atenção especial. Segundo eles, desde o início, o presidente Lula percebeu que, para o Brasil aumentar o seu protagonismo internacional, era necessário começar pela consolidação da sua liderança na região, especialmente no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Essa não foi – ou continua não sendo – uma tarefa fácil, dada a desconfiança dos vizinhos mais próximos, especialmente a Argentina e a Venezuela (Oliveira e Aurelio 2010; Onuki 2006; Saraiva 2010). A emergência na região de governos conquistados por partidos de esquerda tampouco gerou alinhamentos automáticos<sup>2</sup>. Pelo contrário; muitas vezes esses governos tendem a ser mais sensíveis ao atendimento às demandas de suas respectivas sociedades, gerando problemas na integração regional (Lima 2006; Onuki e Oliveira 2006).

Para superar as dificuldades, Lula optou pela adoção de uma perspectiva “generosa” e uma “paciência estratégica” com os seus vizinhos mais próximos (Almeida 2009; Miyamoto 2009b). Isso ficou claro quando o presidente Evo Morales decidiu nacionalizar o setor de hidrocarbonetos e mandou o exército boliviano ocupar as refinarias da Petrobras em 2006. A partir do esforço pessoal de Lula, acabou-se chegando a um acordo e a Petrobras voltou a investir no país. O mesmo pode ser dito com relação ao conflito sobre a energia de Itaipu com o Paraguai; no final, o Brasil acabou cedendo e fez um acordo favorável àquele país. Outro exemplo da paciência brasileira com os vizinhos menores envolveu o Equador: às vésperas das eleições, o presidente Rafael Correa decidiu expulsar a Odebrecht do país e ameaçou não pagar um empréstimo de US\$ 243 milhões feito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Novamente, a intervenção política do presidente Lula foi fundamental para resolver o conflito. A benevolência brasileira com os países da região ficou evidente também quando se dispôs a alocar a maior parte do financiamento para a convergência estrutural do Mercosul, destinado a promover a coesão social e reduzir a assimetria na região, em particular dos países menos desenvolvidos.

A diferença na política externa entre os dois governos é explicada por alguns autores como sendo uma forma de Lula e o PT adotarem uma política mais à esquerda, fiel à visão de mundo que o partido seguiu ao longo de sua história (Almeida 2006, 2009). Ao contrário da política econômica, onde o presidente não teve muita margem de manobra, a política externa teria sido o espaço encontrado para fazer diferente do seu antecessor (Faria 2008; Lima 2005, 2008; Onuki e Oliveira 2006). Temas como integração regional, identidade de país do sul e inclusão social ganharam importância fundamental na agenda da política externa. De acordo com esses autores, a característica distintiva do governo Lula foi a combinação de

2 Partidos de esquerda assumiram o poder no Chile, na Argentina, no Uruguai, na Bolívia e no Equador.

uma política macroeconômica ortodoxa, muito semelhante à de seu antecessor, com uma política externa heterodoxa, muito próxima da estratégia autonomista.

Na opinião de Lima (2010a, 2010b), a política externa passou a ocupar no governo Lula um espaço equivalente, e complementar, ao da estabilidade econômica, da agenda do desenvolvimento e da promoção de um mercado de consumo de massas. Segundo a autora, o Brasil transformou-se em um ator proativo e exigente e adotou uma política exterior voltada para a nova geopolítica mundial, longe da postura terceiro-mundista e defensiva que usava até então. De acordo com Sousa (2009), a mudança teria sido tão grande que o conceito clássico de que a política externa não é uma política de governo, mas sim uma política de Estado, ficou fragilizado a partir da era Lula.

Na mesma linha, Lima e Santos (2010) afirmam que, a despeito da sua complexidade, a política externa tornou-se ponto central de diferenciação entre as agendas do governo e da oposição, fato inédito no debate político-partidário nacional. Essa é uma situação muito diferente da que prevalecia há uma década, quando os dois autores afirmaram que o tema não era politizado a ponto de influenciar a decisão de voto do eleitor (Lima e Santos 2001).

Pretendemos contribuir para esse debate, acrescentando duas perspectivas novas: ampliando o período de análise, de forma a incluir os quatro mandatos inteiros exercidos pelos dois presidentes; e procurando analisar os seus discursos de uma forma um pouco mais sistematizada do que vinha sendo feita até então. Na seção que segue, apresentamos as fontes de informação e as técnicas que foram utilizadas.

## Apresentação das fontes de informação e aspectos metodológicos

Analisamos discursos, artigos, mensagens, declarações, palestras, conferências e entrevistas dadas pelos presidentes Lula e Fernando Henrique Cardoso em encontros diplomáticos, geralmente em viagem ao exterior ou durante a recepção de alguma autoridade estrangeira no Brasil. Os documentos foram baixados, um a um, da página do Itamaraty na internet e referem-se aos pronunciamentos oficiais dos dois presidentes ao longo de quatro mandatos, dois de cada um deles, no período de 16 anos. No total, são 1.002 pronunciamentos, sendo 749 referentes a Lula e 253, a Fernando Henrique.<sup>3</sup> Eles envolvem mais de 1,6 milhões de palavras e aproximadamente 4.000 páginas. Segundo informação prestada pelo Itamaraty, o conjunto abrange todas as manifestações dos dois presidentes no período.

Duas explicações principais podem ser dadas para essa diferença de frequência entre os dois governantes. A primeira decorre do fato de que Lula

<sup>3</sup> Os pronunciamentos individuais do presidente Lula podem ser acessados no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/view>>. Quando fizemos a sua coleta em março/abril de 2010, os discursos referentes ao presidente Fernando Henrique também estavam disponíveis, mas foram retirados do portal.

viageou substancialmente mais e recebeu mais representantes de outros países do que FHC, o que teria gerado mais manifestações. O segundo motivo deve-se à própria característica pessoal de cada um deles: Lula parece ter um gosto maior pelo discurso do que FHC. Apesar da assimetria, acreditamos que isso não gerará qualquer viés de seleção, já que o número de casos é razoavelmente grande, até mesmo para este último. Trata-se de uma fonte de dados muito abrangente e que poderá nos dar uma ideia bem aproximada do pensamento dos dois presidentes, das políticas externas adotadas em seus governos e da sua evolução ao longo do tempo.

A análise de conteúdo pode ser definida como uma técnica sistemática e replicável de agregação de palavras (ou expressões) em um número menor de categorias significativas, com base em regras de codificação explícitas (Holsti 1969; Krippendorff 2004; Weber 1990). Ela baseia-se na contagem do número de ocorrências de palavras ou conceitos, aqui entendidos como a expressão de uma ideia, independentemente de ser representada por um ou mais termos. A diferença na distribuição de frequências dá a noção de similaridades e diferenças no conteúdo dos textos e da correlação entre os conceitos.

A codificação é uma parte fundamental do processo, consistindo na reunião de significados comuns em torno de uma família de palavras (Krippendorff 2004); trata-se da forma pela qual o dado bruto é sistematicamente transformado em unidades agregadas, que permitem uma descrição de características de conteúdo relevantes (Holsti 1969). Cada categoria criada pode ser constituída de uma, várias ou muitas palavras e/ou expressões. A premissa é de que as mais citadas são as mais relevantes para o autor do discurso. No nosso caso, estamos assumindo que ela seja um indicador do grau de atenção, preocupação ou importância que os presidentes Lula e Fernando Henrique deram para o atributo em questão.

Análises do tipo podem ser conduzidas com uma lógica indutiva, com o pesquisador partindo da frequência de palavras e de expressões nos textos investigados, dispensando aquelas com pouco valor semântico – artigos, pronomes, conjunções, preposições – ou que façam pouco sentido para seu objeto de pesquisa. Nesse trabalho, usamos uma perspectiva dedutiva. A partir do conhecimento estabelecido na área, guiamos a nossa codificação de palavras e de expressões, dividindo-as nas duas dimensões de interesse: a territorial/regional/geográfica e a temática.

O trabalho de organização e codificação dos textos foi muito facilitado pelo programa *QDA Miner* versão 3.2.4. Ele mostrou-se uma ferramenta eficiente de procura, extração e recuperação de informações e de identificação de ocorrências simultâneas de termos e expressões, permitindo criar gráficos de frequência e de relacionamentos e realizar operações estatísticas básicas. No que diz respeito à dimensão territorial, decidimos criar sete códigos, referentes às regiões do mundo, mais ou menos divididas de acordo com o interesse diplomático que apresentam para o Brasil, a saber: (1) África; (2) Ásia; (3) América do Sul; (4) Oriente Médio; (5) América Central, México e Caribe; (6) Canadá e Estados Unidos; e (7) Europa. Para a classificação das regiões, consideramos não apenas as palavras referentes a

elas, mas também dos países que as compõem e suas respectivas nacionalidades. Os temas também foram divididos em sete grandes áreas: (1) desigualdade social; (2) democracia e direitos humanos; (3) paz e segurança internacional; (4) cooperação internacional; (5) meio ambiente; (6) economia; e (7) instituições internacionais. Os termos e expressões utilizados na codificação das áreas temáticas estão disponíveis no apêndice 1. Além de identificar as frequências com que o chefe de Estado que estava no poder mencionou as palavras e expressões (ou suas respectivas derivadas) compreendidas em cada um dos códigos, procuramos avaliar como elas interagiram entre si.

A análise de conteúdo tem sofrido diversas críticas e questionamentos, em particular no que diz respeito ao processo de codificação. Entre outras, os autores têm apresentado as seguintes limitações: dificuldades para se medir a intensidade do conteúdo; os diferentes significados que ele pode assumir; a sujeição às predisposições subjetivas do analista; o risco de se transformar numa “expedição de pesca” sem propósito; os impedimentos para se codificar as características latentes (Holsti 1969; Krippendorff 2004).

Para reduzir alguns desses problemas, os códigos criados devem possuir duas características fundamentais, a exemplo de outros instrumentos de medida. Em primeiro lugar, ele deve ser válido, ou seja, deve ser capaz de medir o que o seu usuário diz que ele mede (Krippendorff 2004). Nesse intuito, procuramos identificar cada uma das palavras no seu contexto, excluindo as que não tinham o valor semântico que pretendíamos. Por exemplo, a palavra “pobreza” foi considerada na contagem do construto “desigualdade social” quando apareceu em expressões do tipo “linha de pobreza” e “erradicação/combate/redução da pobreza”. Porém, foi excluída da contagem de frequência quando apareceu na expressão “pobreza de espírito”, que não conta com o significado investigado. Expressões que diziam respeito a apenas um dos presidentes ou a um período curto de seus mandatos também foram retiradas da contagem, no intuito de evitar um viés de seleção. É o caso, por exemplo, do G-20 ou do Brics, que foram criados durante o mandato de Lula.

A medida deve também ser confiável, isto é, deve ser coerente e inspirar confiança. Para isso, ela deve apresentar resultados semelhantes em tentativas repetidas (Neuendorf 2002). No caso específico da análise de conteúdo, deve refletir um alto grau de concordância entre, pelo menos, dois codificadores. Sendo assim, no intuito de ganhar confiabilidade, cada um de nós realizou a sua própria codificação, que foi cotejada com a do outro autor. A codificação final foi criada a partir do cotejamento entre as duas, mantendo apenas as palavras e expressões (ou seus sinônimos) que estavam em ambas as codificações, ou que contavam com absoluta concordância entre os dois autores.

Segundo Holsti (1969), a avaliação da confiabilidade de uma medida pode ser feita por meio da sua comparação com as evidências de outras fontes de informação. Nesse sentido, confrontamos os resultados obtidos a partir da análise de conteúdo com as informações referentes à balança comercial do Brasil com outros países nos

dois períodos presidenciais, agregados por suas respectivas regiões. Os resultados apresentados no apêndice 2 mostram que parece existir alguma relação entre a menção da região no discurso dos presidentes e o aumento ou diminuição da relação comercial, aqui medida pela soma dos valores de exportação e importação do Brasil para cada uma das regiões consideradas.<sup>4</sup> O gráfico mostra a diferença entre os dois períodos presidenciais, tanto no que diz respeito à frequência no uso dos códigos quanto no saldo do comércio internacional. Com exceção dos Estados Unidos e Canadá, todas as outras regiões apresentaram as duas variáveis com o mesmo sentido (negativo ou positivo).

Outro procedimento importante para a validação das nossas medidas foi realizado a partir da comparação dos resultados encontrados na avaliação quantitativa com uma avaliação essencialmente qualitativa de uma amostra de 20 discursos, 10 de cada um dos presidentes. Essa última foi realizada antes da análise quantitativa, elaborada com a ajuda do computador. Os resultados ficaram muito próximos, reforçando os resultados que encontramos nesse estudo.

O uso de uma coleção de discursos empiricamente rica e a opção por avaliar uma gama ampla de temas e de regiões nos permitiu ter uma boa visão geral da política externa brasileira nos últimos anos. No entanto, tal abrangência nos limitou a uma perspectiva que não vai muito além de uma análise exploratória. Para uma avaliação mais precisa, seria necessário limitar o foco para questões específicas e, possivelmente, ampliar o número de codificadores. É com esse intuito que estamos disponibilizando o nosso banco de dados para o Consórcio de Informações Sociais, mantido pelo Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP) e pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Dessa forma, estaremos possibilitando a replicação do nosso trabalho e o aperfeiçoamento da codificação aqui utilizada. Conforme nos alerta Neuendorf (2002), não existe uma forma “correta” de se fazer uma codificação, mas é importante que tenhamos como propósito o seu aperfeiçoamento constante.

Estamos cientes também de que o discurso sobre a política externa não se confunde com a sua implementação. É preciso ter em conta que a retórica presidencial pode sugerir intenções, crenças, interesses e até posicionamento ideológico, mas não explica, necessariamente, a execução de tal política. Ainda que possam estar relacionadas, a repetição de palavras geralmente não é a melhor forma de se avaliar como as atitudes influenciam as decisões que são tomadas (Jervis 1967, 378). Afinal, conforme alerta Holsti (1969), a linguagem é apenas um estrato da realidade e não ela própria. No caso específico da política externa, onde muita coisa é escondida, ter consciência disso passa a ser fundamental.

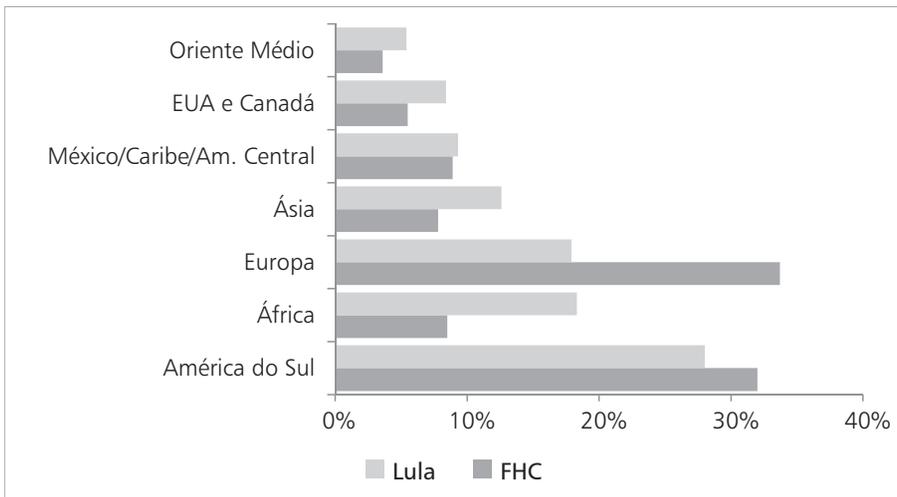
Diante dessas limitações, procuramos ser cautelosos nas nossas conclusões. Ainda assim, acreditamos que valeu o esforço. Em primeiro lugar porque é

4 Os dados sobre a balança comercial foram obtidos na página do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576>>, acessado em 25 de abril de 2011.

provável que exista alguma correlação entre o número de vezes que um incidente é mencionado e o seu impacto sobre a imagem que o emissor quer passar, ainda que ela não seja completa e invariável (Jervis 1967, 378). Em segundo lugar, porque a análise de conteúdo apresenta algumas vantagens interessantes. Ela é bastante útil, por exemplo, quando há dificuldade de acesso aos atores principais, quando eles não querem cooperar ou quando já não estão mais vivos. Na presente pesquisa, teria sido necessário entrevistar um ex-presidente da República e outro em pleno mandato, bem como seus principais auxiliares, os quais não estão facilmente disponíveis. Outra vantagem da análise de conteúdo é que ela permite trabalhar com séries temporais longas, o que nem sempre é possível com outras técnicas, tais como entrevistas e observação participante. O método conta também com o trunfo de não ser invasivo, isto é, evita que o emissor e o receptor da mensagem sejam afetados pela pesquisa ou saibam que estão sendo analisados. Além disso, ele pode revelar conflitos internos que nem mesmo o produtor do discurso tem consciência a respeito (Smith 2000).

## Análise dos dados

Iniciamos a nossa análise pela perspectiva regional/territorial. No Gráfico 1 abaixo, comparamos a frequência em que cada uma das sete regiões consideradas foi citada. Vale lembrar que estamos contando não apenas as citações específicas de cada uma delas, mas também dos países que as compõem e respectivas palavras derivadas. Os resultados podem ser vistos no gráfico que se segue.

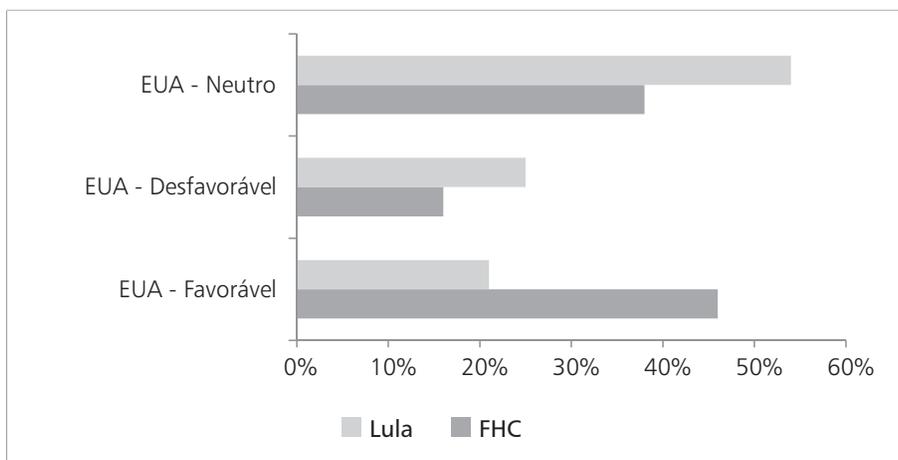


**Gráfico 1.** Citações sobre países/regiões, por FHC e Lula.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

O gráfico mostra que houve uma diferença razoavelmente expressiva entre os dois presidentes nas suas manifestações sobre as regiões. Conforme diz grande parte da literatura, Lula voltou-se mais para a África, a Ásia e o Oriente Médio do que o seu antecessor. Já Fernando Henrique parece ter tido uma relação privilegiada com os países europeus. A pequena diferença na frequência de citações sobre a América do Sul sugere a confirmação da hipótese apresentada por alguns autores de que houve mais continuidade do que inovação no que diz respeito à política externa para a região.

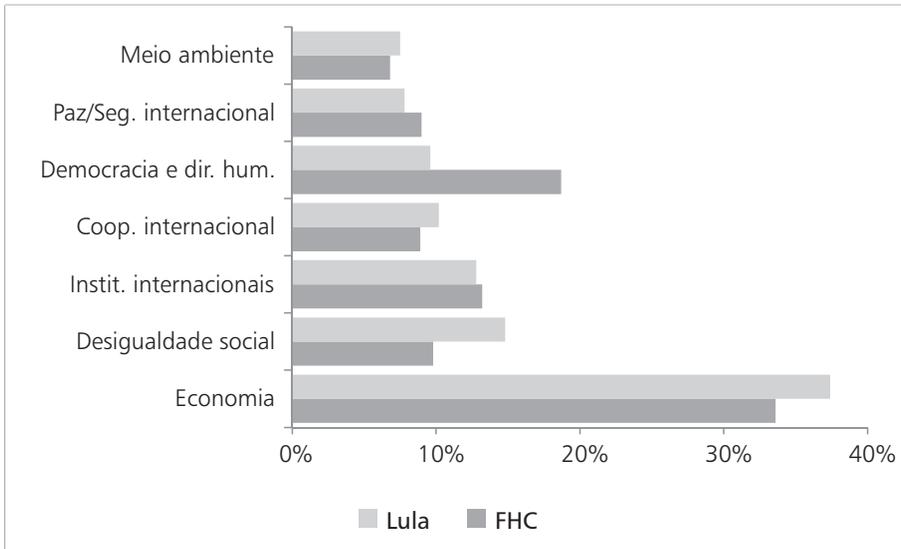
A surpresa ficou por conta dos Estados Unidos. Ao contrário do que se esperava, Lula fez um número maior de referências àquele país (ou ao Canadá) do que FHC. Tendo em vista a diferença ideológica entre os dois presidentes e suas implicações para a relação com os Estados Unidos, resolvemos investigar mais detalhadamente essa situação. Por meio de uma avaliação qualitativa das 780 ocorrências que fizeram referência àquele país, verificamos que Lula apresentou uma postura mais neutra ou desfavorável que o seu antecessor. Ao transformar essa análise qualitativa em números, chegamos ao resultado mostrado no Gráfico 2.



**Gráfico 2.** Citações sobre os EUA, por FHC e Lula.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

A nossa segunda perspectiva analítica procura identificar também as semelhanças e diferenças entre os dois presidentes no que diz respeito aos temas a que se dedicaram, quando atuando na política externa. O Gráfico 3 mostra essa comparação, tomando como referência sete grandes áreas.



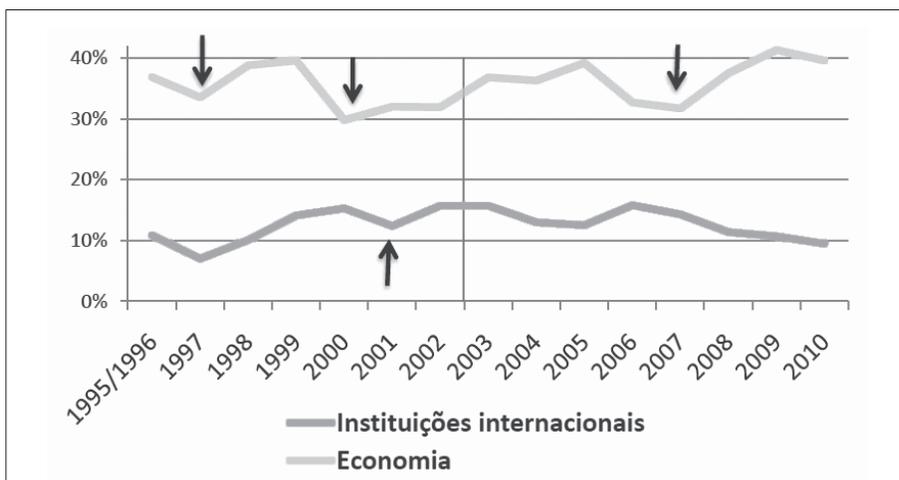
**Gráfico 3.** Citações sobre temas específicos por Lula e FHC.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

Os resultados demonstrados no Gráfico 3 mostram uma diferença entre os dois presidentes menor do que esperávamos, haja vista suas filiações partidárias e orientações ideológicas. A proporção que as palavras e expressões referentes a meio ambiente, paz e segurança, cooperação internacional e instituições internacionais ocuparam no discurso dos dois presidentes foi parecida. No entanto, a diferença foi expressiva em duas áreas. Por um lado, Lula fez um número substancialmente maior de referências à desigualdade social, extrapolando uma de suas principais preocupações na política interna para o ambiente externo. Por outro lado, FHC apresentou uma incidência bem maior de referências ao tema da democracia e dos direitos humanos. Novamente, a política interna parece ter influenciado a atuação internacional do presidente; embora a democracia já estivesse presente durante os dois mandatos de FHC, ela estava menos consolidada do que durante o governo do seu sucessor. Como ainda era um tema que incomodava, o seu uso frequente parece ter tido o objetivo de reforçá-la ou de demonstrar o seu compromisso com ela.

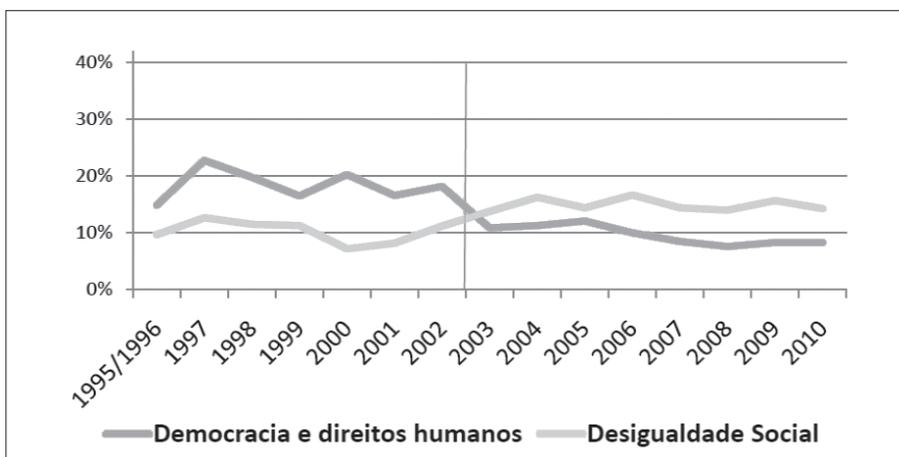
É interessante observar também o espaço expressivamente maior que as manifestações relacionadas à economia ocuparam na agenda da política externa de ambos os presidentes: mais de um terço de todas as ocorrências dos códigos que estão sendo analisados aqui. Os Gráficos 4, 5, 6 e 7 nos permitem avaliar melhor a evolução dos temas ao longo do tempo. Diferente do gráfico anterior, que compara os dois presidentes entre si, aqui nós podemos avaliar também a mudança de comportamento de cada um deles durante o mandato. Tendo em vista o número muito pequeno de casos no primeiro ano do governo Fernando

Henrique, iniciamos a análise no ano de 1996, agregando com os dados do ano anterior. A linha vertical entre os anos de 2002 e 2003 sinaliza a mudança de governo. As setas têm o objetivo de registrar eventos importantes no contexto mundial, de forma que possamos avaliar o seu possível impacto sobre o discurso a respeito da política externa.



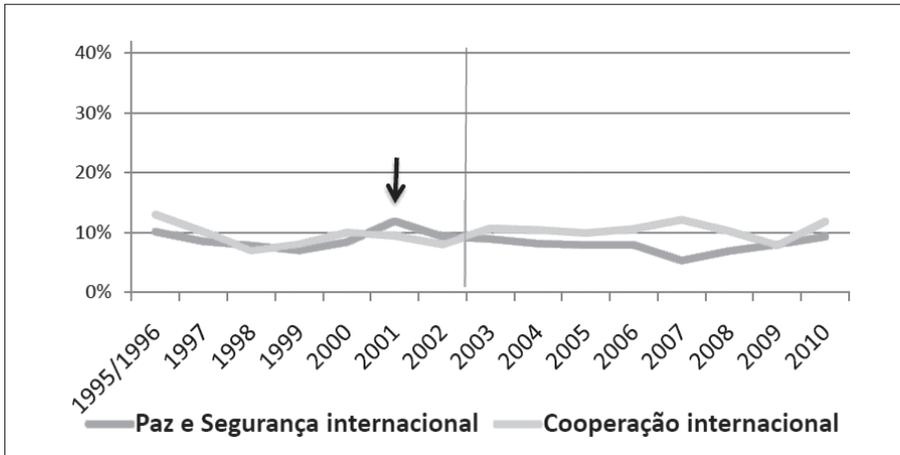
**Gráfico 4.** Evolução dos temas Instituições internacionais e Economia ao longo do tempo.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.



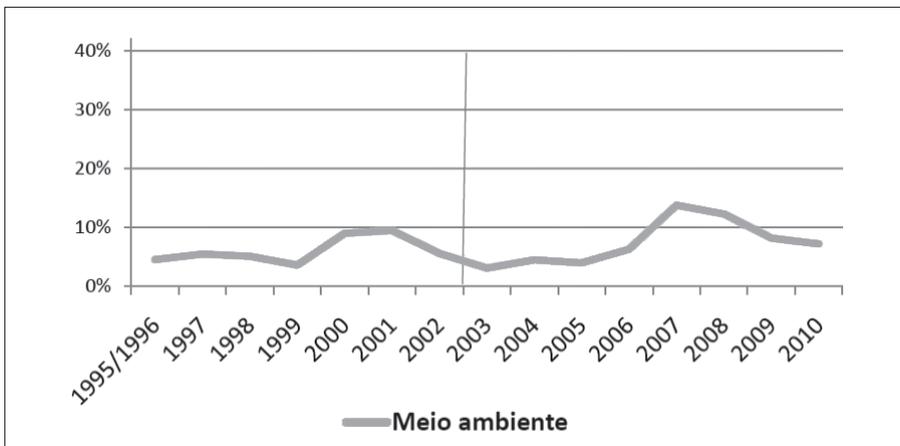
**Gráfico 5.** Evolução dos temas Democracia e direitos humanos e Desigualdade social ao longo do tempo.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.



**Gráfico 6.** Evolução dos temas Paz e segurança internacional e Cooperação internacional ao longo do tempo.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.



**Gráfico 7.** Evolução do tema Meio ambiente ao longo do tempo.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

No Gráfico 4, podemos verificar a importância dos assuntos econômicos para os dois governos, quase sempre abrangendo mais de 30% dos temas abordados pelos dois presidentes. As setas indicam o marco inicial das principais crises econômicas no mercado mundial nos últimos anos, as quais parecem ter gerado um efeito importante sobre os discursos dos presidentes no(s) ano(s) seguinte(s). A primeira refere-se à crise dos Tigres Asiáticos a partir de julho de 1997. A segunda registra a chamada crise das “pontocom”, quando aconteceram diversas quebras, fechamentos, compras e fusões na área de telecomunicações e da internet. Embora

o impacto inicial tenha sido pequeno, ele foi reforçado pelo ataque terrorista aos Estados Unidos no ano seguinte. A terceira seta assinala o início da crise naquele país, com a queda das bolsas em julho e agosto de 2007, que gerou impacto forte sobre a economia mundial. Na linha abaixo, referente às instituições internacionais, marcamos o momento do ataque às torres gêmeas em Nova Iorque em 11 de setembro de 2001. O evento parece ter gerado um efeito sobre o tratamento que os presidentes deram a tais instituições nos dois anos posteriores.

No Gráfico 5, é visível a diferença de ênfase dada pelos presidentes aos dois temas. Para Fernando Henrique, as questões relacionadas à democracia foram mais enfatizadas do que as relacionadas à desigualdade social. O fato de que a democracia estava menos consolidada em seu governo do que no de seu sucessor pode ajudar a explicar isso.<sup>5</sup> A ameaça de retrocesso pode ter feito FHC reforçar o posicionamento a seu favor. A despeito do crescimento no segundo ano de mandato, a sua trajetória descendente, inclusive durante o governo Lula, ajuda a reforçar essa hipótese. No mandato deste último, ficou visível a prioridade de combate à desigualdade social, repassando para a política externa a política que implementou internamente. É importante notar que FHC começou a reverter o seu posicionamento nas duas políticas nos últimos anos do seu mandato.

O Gráfico 6 mostra a regularidade da política de cooperação internacional, pelo menos no que diz respeito aos pronunciamentos dos presidentes. Na curva referente à paz e à segurança internacional, cabe notar o seu ápice, que coincide com o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. Nesse caso, a gravidade da situação demandava uma resposta imediata, o que deve ter feito com que o aumento de frequência no discurso do presidente fosse registrado já no próprio ano, e não nos anos posteriores, como aconteceu com os assuntos de natureza econômica.

No que diz respeito ao meio ambiente (Gráfico 7), verifica-se que o tema cresceu de importância durante o mandato de Fernando Henrique, mas caiu no início do primeiro mandato de Lula. A projeção do assunto em nível internacional ajuda a explicar o seu rápido crescimento entre 2005 e 2007. No entanto, é difícil saber por que decaiu sequencialmente nos anos seguintes. A nossa sugestão é que a crise econômica e financeira internacional e a estratégia do presidente frente a ela tenham-no feito arrefecer o seu discurso nessa área, em favor de um discurso desenvolvimentista, com mais enfoque na produção e menos em suas implicações ambientais. A campanha presidencial de 2010 confirma isso: o tema só entrou na agenda de campanha da candidata apoiada por Lula no segundo turno, quando buscava votos da candidata que ficou em terceiro lugar, cujos temas ecológicos foram uma prioridade de sua campanha.

A primeira parte da nossa análise voltou-se para o aspecto regional/territorial. Na segunda, partimos para a avaliação das temáticas priorizadas pelos presidentes.

5 De acordo com a *FreedomHouse*, o Brasil estava classificado como parcialmente democrático até o último ano do governo FHC, passando para a classificação democrático a partir do primeiro ano do governo Lula. Dados disponíveis em <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439>>, acesso em 30 de abril de 2011.

Interessa-nos saber também como essas duas dimensões se relacionam em seus discursos. Na Tabela 1, verificamos a frequência com que os respectivos códigos (temáticos ou territoriais) ocorrem vis-à-vis todos os outros, nos pronunciamentos realizados por Fernando Henrique Cardoso.

**Tabela 1.** Percentual de citações simultâneas de temas e regiões – FHC.

	África	México Caribe América Central	EUA Canadá	Ásia	América do Sul	Europa	Oriente Médio
Meio ambiente	7,0%	9,3%	3,5%	10,5%	37,2%	31,4%	1,2%
Cooperação internacional	12,7%	9,4%	3,8%	7,1%	26,4%	38,2%	2,4%
Paz e Segurança internacional	10,0%	7,2%	8,3%	7,2%	30,6%	26,7%	10,0%
Economia	6,1%	11,1%	6,1%	10,5%	33,2%	31,3%	1,7%
Desigualdade social	3,8%	11,5%	11,5%	6,7%	29,8%	33,7%	2,9%
Democracia e Direitos humanos	8,1%	6,9%	6,6%	6,6%	34,7%	33,2%	3,9%
Instituições internacionais	15,1%	6,3%	5,9%	4,4%	42,3%	23,5%	2,6%

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

De início, tanto em uma leitura horizontal (onde se soma 100%) quanto vertical, verifica-se a atenção dada pelo presidente Fernando Henrique à relação com o continente europeu. Ela foi uma das regiões que esteve mais associada a todos os assuntos. O contraste da Europa com a outra região desenvolvida do mundo – composta por Canadá e Estados Unidos – é grande: quando falou em meio ambiente, FHC citou também a Europa em 31,4% das vezes, e só 3,5% os Estados Unidos (ou o Canadá); nos assuntos relacionados à cooperação internacional, as proporções foram de 38,2% e 3,8%, respectivamente. Pelo menos no que diz respeito ao discurso, a afirmação de que a política externa de Fernando Henrique voltou-se mais para os países desenvolvidos precisa ser relativizada. Certamente, isso aconteceu com a Europa, mas não parece ter sido o caso com os Estados Unidos.

Ela deve ser relativizada também pelo destaque que teve a América do Sul. Juntamente com a Europa, foi a região mais citada por FHC, quando falava de vários assuntos. Em associação com o tema das instituições internacionais, a ocorrência chega a 42% dos casos, quase sempre relacionada ao Mercosul. No que diz respeito ao meio ambiente, a associação chega a 37,2%. Esses resultados reforçam, parcialmente, a afirmação feita por alguns autores de que a preferência do presidente Lula pela região já havia sido definida no governo anterior.

A Tabela 1 chama a atenção também pelo baixo índice de citação do Oriente Médio. Com exceção dos assuntos relacionados à paz e à segurança internacional, que foram citados simultaneamente com a região em 10% das vezes, todas as outras

tiveram uma frequência muito baixa. No caso do meio ambiente e da economia, a citação simultânea não chega a 2% das vezes. Na Tabela 2, fazemos o mesmo tipo de análise com os pronunciamentos do presidente Lula.

**Tabela 2.** Percentual de citações simultâneas de temas e regiões – Lula.

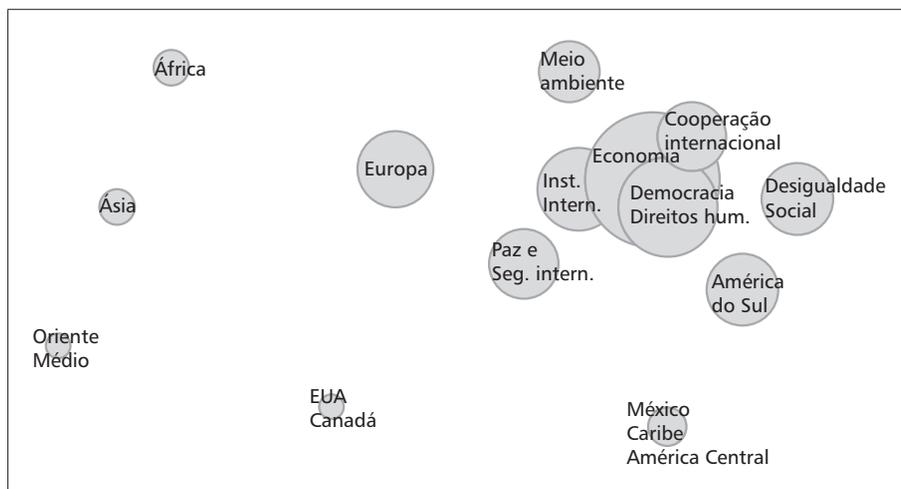
	África	México, Caribe e América Central	EUA Canadá	América do Sul	Ásia	Europa	Oriente Médio
Meio ambiente	21,8%	10,2%	8,7%	18,8%	15,2%	22,9%	2,5%
Cooperação internacional	20,9%	6,9%	3,9%	26,2%	16,3%	19,9%	5,9%
Paz e Segurança internacional	17,7%	14,3%	7,7%	22,4%	11,1%	14,1%	12,6%
Economia	16,8%	6,9%	10,0%	29,5%	14,2%	17,8%	4,9%
Desigualdade social	21,2%	10,2%	10,4%	27,1%	11,2%	17,1%	2,8%
Democracia e Direitos humanos	18,9%	15,3%	5,3%	29,8%	10,0%	16,0%	4,8%
Instituições internacionais	16,5%	9,7%	9,3%	31,4%	10,7%	16,7%	5,6%

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

De uma perspectiva geral, em comparação com a Tabela 1, verifica-se que Lula teve uma atuação mais plural do que o seu antecessor. Enquanto Fernando Henrique concentrou suas manifestações na Europa e na América do Sul, a política externa de Lula parece ter sido mais globalista e diversificada, tanto no que diz respeito às temáticas utilizadas quanto nas parcerias que privilegiou.

Não obstante, percebe-se uma priorização da América do Sul e da África. No caso desta última, é visível a atenção maior, vis-à-vis o governo anterior. Vale ressaltar a diferença quanto ao tema da desigualdade social: ele foi recorrente durante o governo Lula e esteve muito mais relacionada ao continente africano (em 21% das vezes) do que durante o de FHC, cuja associação não chegou a 4%. Merece destaque também, durante o governo Lula, a alta frequência de palavras relacionadas às instituições, à democracia e à economia, associadas à América do Sul. Embora tenha recebido um pouco mais de atenção de Lula do que de FHC, o Oriente Médio também foi a região menos citada; a exemplo deste último, a ressalva fica por conta dos temas da paz e da segurança internacional, que apresentou frequência bem maior do que os outros. Outra similaridade interessante entre os dois governos diz respeito ao tema da cooperação internacional, que esteve muito pouco relacionada com os Estados Unidos.

Na Figura 1, rerepresentamos os resultados comentados acima. Ela foi construída pelo programa *QDA Miner*, no intuito de explorar relações potenciais entre os códigos no governo de FHC.

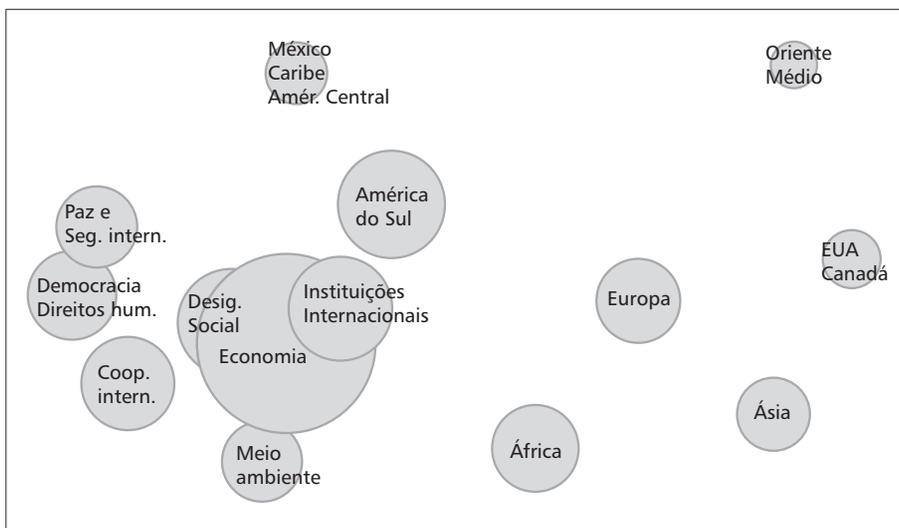


**Figura 1.** Análise tridimensional entre regiões e temas – FHC.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

A Figura 1 sintetiza razoavelmente bem os resultados encontrados para o presidente Fernando Henrique, envolvendo todos os códigos que foram considerados. Nela, percebe-se o papel central que tiveram os temas relacionados à economia, à democracia e às instituições internacionais na sua política externa. Pode-se ver também que ele se aproximou mais da América do Sul e da Europa do que de outras regiões. A figura mostra ainda que o meio ambiente e a desigualdade social ocuparam uma posição menos relevante em relação a outros temas. É interessante notar também que esta última está razoavelmente distante da África, uma das regiões mais desiguais do mundo.

É possível ver que os pronunciamentos de Fernando Henrique estiveram mais voltados para os temas do que para os países ou regiões: com exceção da América do Sul e da Europa, as referências às outras regiões foram secundárias e estão muito distante da sua agenda predominante. Surpreende o espaço pequeno e a distância mantida em relação aos Estados Unidos e ao Canadá. A Figura 2 mostra a síntese feita do governo Lula.



**Figura 2.** Análise tridimensional entre regiões e temas – Lula.

Fonte: Itamaraty (2010). Elaboração própria.

Na Figura 2, que analisa a relação entre temas e regiões nos pronunciamentos de Lula, podemos ver uma imbricação maior entre essas duas dimensões. Confirmando os dados apresentados na Tabela 2, fica claro o papel central e o espaço amplo ocupado pelos assuntos relacionados à economia, à desigualdade social e às instituições internacionais. A exemplo do que aconteceu no governo anterior, a América do Sul ocupou um espaço importante durante os dois mandatos de Lula, que pareceu estar relacionado com o contexto institucional, basicamente ao Mercosul. Embora a importância da África esteja menos evidente do que no Gráfico 1 e na Tabela 2, é possível ver que ela aparece como a segunda região mais importante para o presidente Lula, tanto no que diz respeito à frequência com que foi citada quanto na proximidade ao núcleo central de sua agenda de política externa. Embora tenha ocupado um pouco mais de espaço nos pronunciamentos de Lula – em comparação aos de FHC –, o Oriente Médio foi a região menos citada e ficou na periferia da sua rede de assuntos. De forma similar ao que aconteceu no governo de seu antecessor, a América do Norte ocupou um espaço menor do que era de se esperar e ficou afastada dos assuntos principais. Embora o Oriente Médio, a Ásia e a América Central/Caribe não tenham sido as regiões mais relevantes, elas ocuparam um espaço bem maior nesse governo do que no anterior, conforme se observa pelo tamanho dos círculos.

## Considerações finais

Para alguns especialistas, as diferenças entre a política externa dos dois presidentes foram marcantes; para outros, nem tanto assim. Neste artigo, por meio da análise de seus pronunciamentos, fizemos uma avaliação pormenorizada disso. Nossos dados permitem concluir que as duas coisas aconteceram: encontramos semelhanças e diferenças importantes entre os dois governos.

A análise por temas e regiões nos permitiu identificar a importância de cada uma das dimensões, individualmente e em conjunto. Ficou evidente a centralidade da economia na agenda de política externa dos dois presidentes. Em termos regionais, ficou evidente o espaço privilegiado ocupado pela América do Sul em ambos os governos. É perceptível também que ambos mantiveram uma “distância calculada” dos Estados Unidos. No Oriente Médio, a paz e a segurança internacional apareceram como uma preocupação fundamental.

Em parte, tais semelhanças podem ser consequência da alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, que faz com que o presidente seja eleito com um contingente de votos maior do que o de votantes do seu partido. E governa para um número de pessoas maior ainda, que inclui as que não votaram nele.<sup>6</sup> Ademais, podem ser consequência também do fato de que a política externa não é só ideologia e programa de governo; ela é também uma política de Estado e, como tal, exige alguma continuidade. Isso parece ter acontecido nos assuntos relacionados à economia e às instituições internacionais. Com o nível de amadurecimento democrático e institucional que existe hoje no Brasil, que inclui uma oposição vigilante, a possibilidade de rupturas nessas duas áreas parece cada vez mais remota, seja qual for o governo “de plantão” – de esquerda ou de direita.

Porém, os partidos que ocuparam o poder central nesse período (PT e PSDB) são razoavelmente diferentes e têm propostas e ações distintas em algumas políticas. E elas apareceram até mesmo na área externa. As diferenças principais, do ponto de vista temático, ficaram por conta da democracia, mais evidente no discurso de Fernando Henrique; e da desigualdade social, privilegiada por Lula. No que diz respeito à relação com outros países e regiões, Fernando Henrique parece ter se aproximado mais da Europa, e Lula, da África.

Embora tenhamos levado em consideração alguns eventos impactantes, não nos foi possível controlar as mudanças que aconteceram internamente e na conjuntura internacional. Isso não quer dizer que elas não sejam importantes. No período analisado, o Brasil venceu o fantasma da inflação, consolidou a sua democracia, iniciou um processo de redistribuição de renda e tornou-se uma potência emergente no cenário internacional. Externamente, houve uma reacomodação do poder

<sup>6</sup> Nas eleições de 2006, por exemplo, O “lulismo” foi bem maior do que o “petismo”, reunindo eleitores de esquerda e de direita em sua base eleitoral. Rennó e Cabello (2010) classificaram esses eleitores em quatro grupos eleitorais: lulistas antigos (27%), lulistas novos (13%) e petistas que votam em Lula (18%). Os restantes 42% votam em outros candidatos e não simpatizavam com o PT.

mundial; a crise nos países centrais permitiu que novos atores aparecessem em cena: a China tornou-se uma potência respeitada e outros países em desenvolvimento aumentaram a sua capacidade de influência. Mudanças aconteceram também no que diz respeito à agenda internacional, dando maior relevância para temas como meio ambiente, questões raciais, narcotráfico, terrorismo, feminismo e movimentos sociais, temas que ganharam escala global. Enfim, os dois presidentes encontraram diferentes constrangimentos e possibilidades na ordem internacional vigente. Não fosse isso, caso tivessem governado sob as mesmas condições, é possível que as diferenças fossem ainda menores.

O discurso ocupa um papel importante no desempenho de autoridades e instituições que atuam na política externa. Com o avanço dos meios de comunicação e da internet, o material disponível na área é cada vez maior e os recursos computacionais para lidar com eles tornam-se mais sofisticados. Nesse contexto, julgamos que a análise de conteúdo, ainda muito pouco usada por pesquisadores brasileiros, pode servir como um instrumento analítico importante para os pesquisadores da área. Porém, é preciso conhecer suas potencialidades e limitações. Não se pode esquecer, por exemplo, que existe uma lacuna entre o discurso proferido e a implementação efetiva da política pública. A codificação deve receber atenção especial e estar sempre em processo de aperfeiçoamento. Nesse sentido, estamos disponibilizando o nosso material para que a nossa pesquisa possa ser replicada e outros pesquisadores possam aperfeiçoar o nosso instrumento de medida.

## Referências bibliográficas

- Almeida, P. (2006). Uma nova “arquitetura” diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1), 22.
- Almeida, P. (2009). Lula's foreign policy. In J. Love & W. Baer (Eds.), *Brazil under Lula: Economy, politics, and society under the worker-president* (pp. 167-183). New York: Palgrave-Macmillan.
- Carreirão, Y., & Kinzo, M. (2004). Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 47(1), 131-167.
- Cason, J., & Power, T. (2009). Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 117-140.
- Castro Santos, M. H. (2010). Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra-Fria: Doutrinas e o uso da força. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(1):157-191.
- Cervo, A. (2003). A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, 7.
- Danese, S. (1999). *Diplomacia presidencial: História e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- de Oliveira, M. (2005). Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(2), 1-15.

- Faria, C. (2008). Opinião pública e política externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 80-97.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Escosele, E. (2010). *Lula completa 470 dias de viagens ao exterior*. Folha de São Paulo, São Paulo, 4 dez. 2010. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/840674-lula-completa-470-dias-de-viagens-ao-exterior.shtml>
- Galvão, T. (2009). América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), 18.
- Gourevitch, P. (2002). Domestic politics and international relations. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations* (pp. 309-328). London: Sage Publications.
- Holsti, O.R. (1969). *Content analysis for the social sciences and humanities*. London: Addison-Wesley Reading, MA.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Lasswell, H.D. (1941). The world attention survey. *Public Opinion Quarterly* 5(3):456.
- Lima, M. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 1-36.
- Lima, M. (2006, 27/12/2006). Decisões e indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do Presidente Lula. *Carta Capital*.
- Lima, M. (2008). A política externa brasileira e os interesses nacionais. *Observatório Político Sul-Americano*, 2
- Lima, M. (2010a). El legado de la política exterior de Lula. *Observatório Político Sul-Americano*, 4. Retrieved from <http://observatorio.iesp.uerj.br>
- Lima, M. (2010b). Tradición e innovación en la política exterior brasileña. *Colección Cambios Geopolíticos Globales y el Futuro de la Democracia en América Latina*, 1-31. Retrieved from <http://www.plataformademocratica.org/PublicacionesPlataforma.aspx>
- Lima, M., & Santos, F. (2001). O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, 52, 121-149.
- Lima, M., & Santos, F. (2010). A encruzilhada da oposição no debate da política externa. *Observatório Político Sul-Americano*, 3
- Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: An empirical examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- Mapa, D. (2010). Inserção Internacional no Governo Lula: interpretações divergentes. *Revista Política Hoje*, 19(1).
- Melo, C. (2004). *Retirando as cadeiras do lugar: Migração partidária na Câmara dos Deputados*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Miyamoto, S. (2009a). O Brasil e a América Latina: Opções políticas e integração regional. *Cadernos PROLAM/USP*, 1, 22.
- Miyamoto, S. (2009b). O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), 21.

- Oliveira, G., & Aurelio, M. (2010). Interpretações da política externa do governo Lula: Hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo. *Revista Política Hoje*, 19(1), 7-33.
- Onuki, J. (2006). O Brasil e a construção do Mercosul. In H. Oliveira & A. Lessa (Eds.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e agendas* (Vol. 1). São Paulo: Saraiva.
- Onuki, J., & Oliveira, A. (2006). Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, 11, 11.
- Pecequillo, C. (2008). A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 136-153.
- Reis, F. (2010). Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros. *Novos Estudos-CEBRAP*(87), 61-75.
- Rennó, L., & Cabello, A. (2010). As bases do Lulismo: A volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25, 39-60.
- Rodrigues, L. (2002). *Partidos, ideologia e composição social: Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Editora da USP.
- Russell, J.T., and Q. Wright (1933). National attitudes on the Far Eastern controversy. *The American Political Science Review* 27(4):555-576.
- Samuels, D. (2004). As bases do petismo. *Opinião Pública*, 10, 221-241.
- Saraiva, M. (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 18.
- Saraiva, M. (2010). Política externa brasileira: As diferentes percepções sobre o Mercosul. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 10(1), 45-63.
- Smith, C. (2000). Content analysis and narrative analysis. In H. Reis and C. Judd (Eds.), *Handbook of research methods in social and personality psychology* (pp. 313-335). Cambridge: Cambridge University Press.
- Soares, G. (2005). O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 48, 27-52.
- Sousa, A. (2009). *A agenda internacional do Brasil: A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Vaz, A. (2004). Brazilian foreign policy under Lula: Change or continuity? *Dialogue on Globalization, FEX Briefing Paper*, 4.
- Vaz, A. (2006). O Governo Lula: Uma nova política exterior? In C. Brigagão & D. Proença Jr. (Eds.), *O Brasil e a conjuntura Internacional: Paz e segurança internacional* (pp. 85-96). Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer.
- Vigevani, T., & Ramanzini Jr, H. (2009). As influências das mudanças internacionais para a percepção brasileira de integração regional. *Nueva Sociedad*, 219, 28.
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(02), 273-335
- Weber, R.P. (1990). *Basic content analysis*. Beverly Hills: Sage.

Recebido em 17 de janeiro de 2011  
Aprovado em 24 de maio de 2011

## Apêndice 1

### Palavras e/ou expressões para constituição dos códigos temáticos<sup>7</sup>

**Instituições internacionais:** União Europeia (UE); Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); Organização das Nações Unidas (ONU); Banco Mundial; Organização dos Estados Americanos (OEA); G7 ou G8; Organização Internacional do Trabalho (OIT); Área de Livre Comércio das Américas (Alca); Mercado Comum do Sul (Mercosul); Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco); Fundo Monetário Internacional (FMI); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Organização Mundial do Comércio (OMC); Organização Mundial da Saúde (OMS); Instituições Financeiras Multilaterais; Comunidade Ibero-Americana; Governança Global; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

**Economia:** economia; inflação; financeira (estabilidade ou instabilidade); comércio; desenvolvimento (econômico); subsídio; protecionismo; barreira não tarifária; tarifa; investir; indústria; Produto interno bruto (PIB); agricultura; riqueza natural; produção; produtivo; força de trabalho; geração de renda; geração de emprego; geração de postos de trabalho; crise (financeira ou econômica); credor; devedor; privatizar; empresa; exploração (econômica; capitalista; ligada a questão econômica); monopólio; barreira comercial; banco; superavit, déficit; orçamento; exportação; importação; agroindústria; agronegócio; agropecuária; BNDES; mercado.

**Desigualdade social:** desigualdade; igualdade; combate à fome; exclusão social; inclusão social; justiça social; injustiça social; pobre; rico; distribuição de renda; proteção social; indigência; indigente; miséria; favela; MST; segregação; programa social (bolsa-família, bolsa-escola, bolsa-renda e bolsa-alimentação); vulnerável; menos favorecidos; universalização da educação; universalização dos serviços públicos; contra a fome.

**Meio ambiente:** ambiental (proteção, questão, conservação, etc.); aquecimento global; desaquecimento (do planeta); Quioto (Kyoto); meio ambiente; emissão de gás; efeito estufa; combustível renovável; biocombustível; energia renovável; energia limpa; desmatar; desmatamento; mudança de clima; poluição; carbono; CO<sub>2</sub>; ecologia; ECO\_92; recurso hídrico; agenda 21; Rio92; ecossistema; sustentável; poluente; Amazônia; floresta; queimada; cerrado.

**Paz e segurança internacional:** paz; narcotráfico; tráfico de drogas; fronteira (relacionada a conflito); terror; militar; guerra; defesa nacional; defesa internacional; defesa do território; conflito; arma; armas; armada; desarmar; nuclear (teste, guerra, bomba, etc.); segurança nacional; segurança internacional; conselho de segurança.

<sup>7</sup> Além das palavras e expressões, entraram na codificação suas respectivas derivadas.

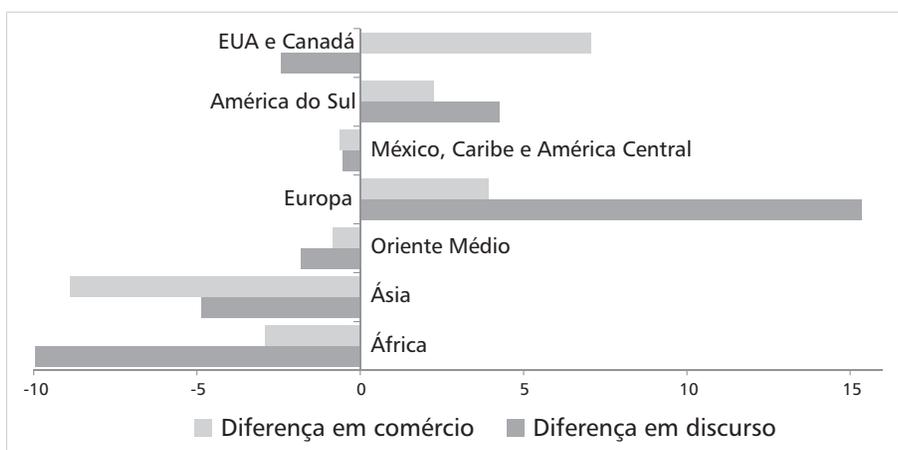
**Direitos humanos e democracia:** Direitos; democracia; xenofobia; discriminação; racismo; justiça; injustiças; minoria étnica sexual ou racial; emancipação do país ou política; cidadania; exploração sexual; exploração do trabalho infantil.

**Cooperação internacional:** cooperação; parceria; intercâmbio; Embrapa.

## Apêndice 2

Gráfico com as diferenças entre os períodos presidenciais de FHC e de Lula quanto ao comércio internacional e ao discurso.

O gráfico mede a diferença entre FHC e Lula no que diz respeito às relações comerciais e uso do discurso. Barras à direita do eixo central mostram maior intensidade no período de FHC; à esquerda, mostram maior intensidade no período de Lula. Por exemplo, Lula teve uma relação comercial maior com a África e falou mais sobre aquele continente. Já FHC falou mais dos países europeus e comercializou mais com eles.



## Resumo

Neste artigo, comparamos o discurso sobre a política externa dos dois presidentes que governaram o País nos últimos 16 anos (Fernando Henrique e Lula). Por meio da técnica de análise de conteúdo, foram avaliados mais de mil pronunciamentos realizados em eventos diplomáticos no Brasil e no exterior. Encontramos semelhanças e diferenças importantes, tanto no que diz respeito às temáticas abordadas quanto nos parceiros que buscaram na arena internacional. Ambos os presidentes privilegiaram os temas referentes à economia, às instituições internacionais e ao relacionamento com os países da América do Sul. Fernando Henrique parece ter tido uma preocupação maior com a questão da democracia e aproximou-se mais dos países europeus.

Lula estendeu a sua preocupação com o tema da desigualdade para a arena internacional e abriu maior diálogo com os países asiáticos, do Oriente Médio e, principalmente, da África.

**Palavras-chave:** análise de conteúdo; diplomacia presidencial; governo Fernando Henrique Cardoso; governo Lula; política externa brasileira.

## Abstract

Our aim in this article was to compare the discourse of the two presidents that governed Brazil in the last 16 years (Fernando Henrique and Lula). We used the method known as content analysis to investigate more than a thousand addresses delivered by both presidents in diplomatic events in Brazil and abroad. We found important similarities and differences in the subject matters and in the alliances they managed to make in the international arena. Both presidents privileged the issues related to the economy, to international institutions and to the relationship with South America. Fernando Henrique seemed to have given more attention to issues related to democracy and to have been closer to European countries. Lula extended his concern to inequality issues to the international context and dedicated to establishing a more open dialogue with Asia, the Middle East and, most of all, with Africa.

**Keywords:** content analysis; presidential diplomacy; Fernando Henrique Cardoso administration; Lula administration; Brazilian foreign policy.