

2. A imprensa como ator

Até os anos 60 do século passado, a disciplina de Relações Internacionais era dominada quase exclusivamente pelas análises realistas, que tomavam o Estado como ator unitário e racional. Esse quadro começou a se modificar a partir do movimento behaviorista, que fez surgir dentro da disciplina abordagens que valorizavam os fatores internos e buscavam explicar o comportamento dos atores domésticos e sua influência sobre a formulação da política externa.¹⁵ A partir de então, as ações dos Estados diante dos constrangimentos e oportunidades que se apresentam no plano internacional passaram a ser explicadas não apenas pelas condições sistêmicas e pelas capacidades materiais das unidades, mas também pelos interesses, objetivos e preferências dos grupos sociais e atores individuais com maior peso na política doméstica. Estabeleceu-se, assim, a subárea de Análise de Política Externa, cujos principais fundamentos servem de base para esta dissertação.

A compreensão da influência dos fatores internos na política externa é importante para esta pesquisa porque abre a possibilidade de se ver a imprensa como um ator relevante na formulação do modelo de inserção internacional do Brasil. Para isso, é preciso explicitar os mecanismos pelos quais os veículos impressos influenciam o debate doméstico, entender o alcance de sua influência sobre a sociedade e o Executivo, bem como demarcar o espaço que esses veículos ocupam no contexto político brasileiro. Esse é o objetivo do presente capítulo, que vai focar sua análise no potencial impacto da imprensa sobre o processo decisório em política externa para que mais tarde esta pesquisa possa aplicar suas considerações aos textos selecionados. Seguindo esse objetivo, as próximas seções buscarão compreender a influência dos veículos impressos na sociedade brasileira, seus mecanismos de atuação, e ressaltar especificidades do Brasil quanto à imprensa, à opinião pública e à burocracia diplomática.

¹⁵ WHITE, 1978.

2.1.

A dupla via da influência

Ainda que a imprensa seja reconhecidamente um ator importante dentro da dinâmica política interna nos regimes democráticos, a produção acadêmica sobre seu papel como fonte doméstica de política externa é reduzida.¹⁶ Parte significativa dos estudos sobre esse papel vem da sociologia e da política aplicadas à Comunicação, e outra parte reúne aqueles que tentam explicar sua influência de forma indireta, via opinião pública.¹⁷

Poucas análises propõem o diálogo entre as duas abordagens. No entanto, quando o fazem, têm o mérito de explicitar a dupla via de atuação da imprensa: em relação à sociedade, a via indireta, como filtro de informação, motivador de debate e instrumento de pressão; em relação ao Executivo ou às elites governantes, a via direta, como ator capaz de dialogar e questionar posturas oficiais, desenvolvendo uma visão própria da atuação dos formuladores de política externa e sendo por eles reconhecido como interlocutor. Esse tipo de análise é proposta por Christopher Hill, para quem a imprensa atua em política externa tanto na via da influência sobre a opinião pública quanto na via do diálogo – e da pressão indireta através da classe política – com o Executivo.¹⁸

No primeiro caso, seu poder está na condição de filtro (*gatekeeper*) da informação que chega ao público, assumindo uma posição privilegiada de selecionar os temas que entram no debate doméstico, já que a imprensa é apontada por diversos autores¹⁹ como a principal – quando não a única – fonte de informação em política externa da sociedade. O efeito desse debate pode ser a mudança na postura do Executivo em função da pressão da sociedade. Hill cita como exemplo o caso da proteção ocidental aos curdos no norte do Iraque, que teria resultado da pressão da opinião pública britânica ao término da Guerra do Golfo, em 1991.²⁰

¹⁶ HILL, 2002; SOROKA, 2003.

¹⁷ Para um resumo dessa bibliografia, ver FOYLE, 1997.

¹⁸ HILL, op. cit.

¹⁹ Ibid.; SEYMOUR-URE, 1968; AULT & MEERNIK, 2001.

²⁰ HILL, 2002, p. 275. Para um exame da questão curda e a imprensa nos Estados Unidos após a Guerra do Golfo, ver SEIB, 1996.

A via indireta de influência da imprensa sobre a política externa – por meio da opinião pública – é reforçada por Seib, que atenta para a distinção semântica entre influenciar e determinar. Para ele, a imprensa influencia a política externa pela via indireta, mas não a determina.²¹ Por revelar aspectos da inserção internacional do país que passariam despercebidos para o público ou aos quais ele não teria acesso de outra forma, os veículos de comunicação “ajudam a moldar a opinião pública, o que então ajuda a moldar o comportamento dos governantes”.²² Os veículos seriam, portanto, um fator a se considerar na formulação de política externa, mas não o único nem o mais importante, pois seu peso pode variar em função de outros fatores envolvidos no processo.

No segundo caso que propõe, Hill ressalta a preocupação dos formuladores de política externa em manter-se atentos à publicação de comentários de formadores de opinião específicos, como editoriais de grandes jornais e artigos de colonistas reconhecidamente influentes.²³ Esse conteúdo de imprensa teria a capacidade de sujeitar a linha adotada oficialmente pelo país a um exame crítico; de influenciar a discussão política, abrindo debates que, do contrário, permaneceriam restritos a pequenos círculos; e, ainda, de alterar o equilíbrio antes estabelecido a favor de uma posição ou outra em política externa.²⁴

A dupla via de atuação da imprensa, como exposta nos trabalhos de Hill e Seib, se assemelha ao modelo de Seymour-Ure que identifica dois eixos na cobertura política dos jornais: o vertical e o horizontal.²⁵ No eixo vertical, a imprensa é a principal fonte de informação das elites políticas sobre o que pensa a população e desta sobre os atos dos governantes e seus desdobramentos. Em consequência disso, as elites políticas tenderiam a ter atenção sobre a maneira como a imprensa reporta e comenta os assuntos que lhes dizem respeito e sobre como a política que empreendem é interpretada para os leitores.²⁶ Já no eixo horizontal, os veículos de comunicação, sobretudo os impressos, são também uma fonte importante de informação entre os membros das elites políticas, uma vez

²¹ SEIB, 1996, p. 138.

²² Ibid. Os textos citados neste trabalho cuja versão consultada seja em inglês serão traduzidos. A responsabilidade pela precisão na tradução é inteiramente do autor desta dissertação.

²³ A mesma observação é feita por COHEN, 1963.

²⁴ HILL, 2002, p. 276.

²⁵ SEYMOUR-URE. 1968.

²⁶ Sobre o funcionamento do eixo vertical, ver também Soroka, 2003.

que os jornais podem, e com grande frequência conseguem, ter acesso a informações que setores do governo e da oposição ignoram.

Os dois eixos têm consequências diretas na posição que a imprensa assume dentro da dinâmica política dos regimes democráticos. Na visão de Seymour-Ure, o poder dos veículos de imprensa é constantemente superestimado, mas sua influência como interlocutor político não pode ser negada. Em vez de ser a arena para o diálogo da democracia, a imprensa toma parte nesse diálogo na medida que conseguiria passar aos leitores sua própria interpretação dos fatos e influenciar diretamente as elites políticas, seja pela própria força de seu argumento, seja pela crença que os governantes têm de que os meios de comunicação atuam diretamente sobre a opinião pública.

2.2.

Os efeitos da mídia: filtro, *agenda-setting* e enquadramento em política externa

Quando fez referência ao conceito de *gatekeeper* (filtro), Hill se apropriou de uma proposição comum nos campos da comunicação política e da sociologia do jornalismo pela qual a imprensa tem a prerrogativa de selecionar os temas noticiados e as abordagens empregadas. Há ainda dois outros conceitos que explicam os efeitos da mídia sobre a sociedade – *agenda-setting* e *framing* – que podem ser úteis à análise do processo de formulação da política externa. Os três serão examinados a seguir, de modo a se compreender de que ferramentas a imprensa dispõe no diálogo com o executivo e na atuação sobre a opinião pública e que efeitos elas podem provocar.

A análise dos efeitos da mídia vai de encontro à noção de que a imprensa tem como parâmetro de atuação a transmissão isenta, direta e imparcial de uma realidade concreta a que os jornalistas têm acesso e que os leitores têm o direito de conhecer. Como observa Miotto²⁷, os relatos noticiosos são mais uma realidade seletiva que uma realidade sintética. A diferença entre seleção e síntese é essencial, pois não se trata apenas de suprimir detalhes na narração de um acontecimento. O trabalho jornalístico envolve uma intensa carga de subjetividade

²⁷ MIOTTO, 2003, p. 47.

na escolha do que é notícia, de quais detalhes ressaltar, quais omitir, como estabelecer relações de causa e consequência. Ele também está sujeito a constrangimentos organizacionais, políticos e técnicos. Logo, o texto jornalístico não espelha a realidade, apenas transmite informações sobre um acontecimento utilizando-se de elementos bastante subjetivos como signos, julgamentos, referências pessoais e relatos de terceiros.

Entretanto, o verniz de objetividade tem de estar na notícia para que os jornais transmitam credibilidade a seus leitores. Apesar de serem apenas recortes subjetivos de um dado acontecimento, as notícias chegam aos leitores como sendo, quando não a realidade, ao menos sua parcela mais significativa. Como observa Miguel, isso só é possível porque o leitor deposita uma crença no jornalismo que pode ser desdobrada em três níveis:

“Primeiro (e mais simples), a confiança na veracidade dos fatos relatados. Depois, a confiança de que realmente os aspectos mais relevantes de cada fato são aqueles que estão relatados. Por fim, a confiança na escolha acertada, entre a infinidade de eventos que ocorrem a cada dia, de quais mereceriam ser alçados à condição de ‘fatos jornalísticos’”.²⁸

Portanto, os jornais preferem manter o discurso da objetividade e os leitores, mesmo sabendo que os veículos fazem escolhas seletivas e não podem noticiar todo o universo de acontecimentos, confiam em sua capacidade de decidir o que tem importância suficiente para virar notícia. Isso não significa que a imprensa mente – embora alguns jornalistas o façam – mas que simplesmente não há “a verdade” a ser transmitida, apenas relatos.

Se nem tudo o que acontece pode ser noticiado e os jornais têm de fazer escolhas e recortes, alguns assuntos ganharão maior atenção da imprensa que outros. A permanência de determinados temas e enfoques na pauta dos veículos de comunicação tem um efeito bastante conhecido sobre a sociedade: o de influenciar o interesse e a preocupação do público em relação a esses temas.²⁹ Esse efeito é conhecido como *agenda-setting*, um poder que, em sociedades democráticas, os meios de comunicação não exercem, necessariamente, de forma proposital. Ele é,

²⁸ MIGUEL, 2004, p. 94.

²⁹ TRAQUINA, 1995, p. 190.

no entanto, uma consequência não-intencional da cobertura jornalística que não pode ser desprezada.

O conceito de *agenda-setting* foi utilizado pela primeira vez com esse significado em 1972, no trabalho de McCombs e Shaw sobre as eleições presidenciais nos Estados Unidos³⁰. Seu ponto central é a formação de consenso entre os membros de um determinado público. O consenso, no sentido empregado por McCombs, não significa uniformidade de opinião sobre um determinado assunto, mas sim concordância sobre quais são os assuntos mais importantes da pauta de uma dada comunidade, suas prioridades.³¹ Nesse processo de geração de consenso, a imprensa tem papel fundamental pela seleção e exibição diária de notícias que informam a hierarquia de importância dos assuntos. Ao longo do tempo, “as prioridades refletidas nos padrões de cobertura da imprensa se tornam, em grande medida, as prioridades da agenda pública”,³² entendida como “agenda do público”. Assim, o conceito de *agenda-setting* se refere exclusivamente à “transmissão de relevância, não à determinação de opiniões pró e contra um determinado tema”.³³

A idéia de que a imprensa era capaz de influenciar a agenda pública já existia antes da formulação do conceito de *agenda-setting*. No trabalho que serviu de base para as primeiras pesquisas de McCombs e Shaw, Bernard Cohen afirma que “a imprensa pode, na maioria das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas é imensamente bem-sucedida em dizer a seus leitores sobre o que pensar”.³⁴ Os primeiros estudos sobre o poder de agenda dos meios de comunicação estavam em consonância com a clássica proposta de Cohen. Entretanto, como reconhecem McCombs e outros autores, as pesquisas feitas com imprensa e opinião pública nos anos 90 apontam para a capacidade da mídia impressa de também dizer aos leitores o que pensar sobre os temas tornados mais relevantes,³⁵ e até influenciar suas atitudes políticas.³⁶ O que mudou na perspectiva nos estudos de política da comunicação foi o entendimento que os itens das agendas do público e da mídia poderiam variar não só em relevância,

³⁰ McCOMBS & SHAW, 1972.

³¹ McCOMBS, 1997, p. 433.

³² Ibid., p.433

³³ Ibid., p. 433.

³⁴ COHEN, 1963, p. 72.

³⁵ McCOMBS, op. cit., p. 441.

mas também em atributos. A incorporação de características qualitativas ao estudo abriu espaço para análises que abordam o enquadramento (*framing*) das notícias.

Entman resume enquadramento como o processo de

“selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e fazê-los mais relevantes num texto comunicativo, de forma a promover uma definição específica de um problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral, e/ou a prescrição de um tratamento adequado para a questão”.³⁷

Selecionar e enfatizar são duas palavras que dão sentido ao conceito de enquadramento. Com base nos trabalhos de Goffman e Gitlin, Traquina o define como um dispositivo interpretativo que estabelece os princípios de seleção e os códigos de ênfase na elaboração da notícia.³⁸ Nesse sentido, ao pensar a imprensa como um ator autônomo no processo de formulação da política externa, enquadramento diz respeito aos critérios de exclusão, ênfase, interpretação e apresentação que os editores e colunistas dos grandes jornais utilizam para transmitir informação aos leitores.

É por terem esses critérios e a capacidade de utilizá-los rotineiramente que os jornalistas assumem a função de filtro (*gatekeeper*), que não se resume à seleção de elementos de uma dada realidade concreta com base em sua importância, mas configura-se como o poder de manipular símbolos e signos para a construção de uma determinada realidade social. É analisando esse mecanismo e as escolhas nele envolvidas que se pode atribuir à imprensa a intenção de tomar um dos lados no debate sobre a política externa ou buscar uma posição crítica autônoma.³⁹

Uma melhor compreensão da autonomia da imprensa envolve também entender de que forma e por quais critérios essas escolhas para o enquadramento das notícias são feitas. Não existe padrão rígido de seleção de relevância ou de enfoque, mas Scheufele aponta cinco fatores principais que podem determinar as escolhas dos jornalistas: normas e valores partilhados pela sociedade; pressões e constrangimentos organizacionais; pressão de grupos de interesse, geralmente ligados à fonte da informação; rotinas jornalísticas; e orientações ideológicas e

³⁶ KIOUSIS & McCOMBS, 2004; KATZ & POWLICK, 1998.

³⁷ ENTMAN, 1993, p. 52.

³⁸ TRAQUINA, 1995, p. 202.

³⁹ ROBINSON, 2001, p. 532.

políticas dos próprios jornalistas.⁴⁰ É preciso ressaltar que esses são apenas os fatores mais comuns, mas outras causas menos previsíveis podem influenciar a escolha de um determinado enquadramento. Além disso, não há prevalência obrigatória de nenhum dos fatores enumerados. A escolha de um enquadramento pode se dar por qualquer um deles – ou mais de um – em função do contexto, do veículo, do jornalista em questão ou de outras variáveis.

Os conceitos acima apresentados serão utilizados nesta dissertação, portanto, para clarificar a relação entre a imprensa e setores da sociedade capazes de pressionar o Executivo a fim de se estabelecerem os objetivos internacionais do Brasil. No caso do enquadramento, ele serve também à proposta de que a opinião expressa pelos jornais pode ser autônoma e despertar o diálogo com a chancelaria. Com base nessa contribuição da teoria da comunicação, ambos os papéis da imprensa serão explicados com mais detalhes a seguir.

2.3.

Imprensa e Executivo: silêncio, monólogo e diálogo

Perceber a imprensa como um ator capaz de dialogar com o Executivo é uma condição fundamental para este trabalho, uma vez que a análise dos editoriais e colunas no governo Cardoso só faz sentido se a opinião expressa neles puder ser independente da posição oficial sobre temas de política externa. Diversos estudos já citados apontam a imprensa como interlocutor com potencial autônomo, capaz de trocar opiniões com a chancelaria e de expor as propostas oficiais a uma análise crítica.⁴¹ Entretanto, não há consenso entre analistas de imprensa e de política externa acerca dessa autonomia, o que torna necessário expor esse debate nesta seção.

Parte da literatura que analisa a relação entre as elites políticas e os meios de comunicação é crítica às propostas acerca da autonomia e da isenção da imprensa.⁴² Sua principal afirmação é que as opiniões expressas pelos jornais são majoritariamente – quando não exclusivamente – as da elite governante. As razões para que isso ocorra seriam principalmente duas: a habilidade dos governantes de

⁴⁰ SCHEUFELE, 1999.

⁴¹ HILL, 2002; COHEN, 1963; SEYMOUR-URE, 1968; SEIB, 1996.

manipular a informação e a própria cobertura da imprensa; e o fato de os editores e jornalistas mais influentes dos principais veículos serem também membros da elite do país, partilhando, portanto, de sua visão de mundo e do enfoque que dão às notícias. A conclusão a que chegam é que a imprensa jamais terá uma interpretação dos fatos divergente daquela concebida pelas elites, mas sim refletirá o consenso do grupo dominante ou a controvérsia que existe dentro desse grupo. Como observa Bennett, quando a imprensa é crítica em relação a uma política do governo, ela estaria simplesmente cumprindo seu dever de enfatizar conflitos existentes nos centros de poder.⁴³

No entanto, esse enfoque da atuação dos meios de comunicação tem duas fragilidades: a primeira é considerar a subordinação da imprensa às fontes oficiais de informação (tese da manipulação); a segunda é tratar a elite como um grupo único e isolado, o que exclui a participação política de outros setores da sociedade e despreza a possibilidade de a imprensa, ainda que pertencendo à elite, desenvolver uma postura crítica própria em relação às propostas do Executivo e de outros setores da elite política.

Como mostra Robinson, abordagens dessa natureza igualam a relativa dependência que os jornalistas têm de fontes oficiais a uma não-influência da cobertura jornalística no processo decisório.⁴⁴ Além disso, tendem a ver o quadro de disputas de grupos da elite em termos maniqueístas, impedindo a imprensa de assumir uma terceira posição. A consequência disso é que o debate sobre a mídia e a política estatal fica resumido a ter ou não influência, abstendo-se de examinar de que maneira essa influência se daria.

Respondendo a essa visão passiva da imprensa, Robinson sugere que ela só seria verdadeira quando existisse consenso na elite dominante em relação a uma determinada política.⁴⁵ Se isso ocorrer, a cobertura da imprensa tende a acompanhar o consenso e a margem para crítica se reduz. Por outro lado, quando há divergência entre as elites, a imprensa tenderia a expor essa divergência, forçar o enquadramento das notícias em favor de uma das partes ou tomar uma posição independente das manifestadas pelos grupos da elite em disputa.

⁴² Para uma revisão dessa bibliografia, ver ROBINSON, 2001.

⁴³ BENNETT, 1990.

⁴⁴ ROBINSON, 2001.

⁴⁵ Ibid.

Outro fator que poderia interferir na capacidade da imprensa de influenciar a formulação e, principalmente, a condução da política externa é a firmeza com que o Executivo implementa e justifica suas decisões sobre o tema em questão. Alterações na abordagem e na atenção dos veículos de comunicação para assuntos públicos terão maior efeito sobre a formulação da política externa se o governo não tiver uma orientação firme para o tema.⁴⁶ Uma política bem definida tende a ser imune ao bombardeio da mídia, que pode causar constrangimentos mas não será capaz de mudar tal política. O contrário também se aplica. Em temas cujas orientações são vagas ou pouco enraizadas, os efeitos da cobertura jornalística podem levar à alteração da política implementada.⁴⁷ Isso se daria de forma direta quando os próprios formuladores de política externa têm dúvidas sobre as medidas implementadas ou de forma indireta, quando a opinião pública se manifesta fortemente contrária à política em questão.

Outro aspecto importante do diálogo entre o Executivo e a imprensa é a definição de sucesso e fracasso. A cobertura jornalística tende a fazer recortes e simplificações na abordagem dos temas que, em geral, chocam-se com o universo de nuances e limites flexíveis que marcam a diplomacia. Também os ritmos da negociação e da cobertura são diferentes. Assim, como explica Seib, os jornalistas assumiriam

“um poder *de facto* de estabelecer parâmetros a serem atingidos pelos formuladores da política externa. O resultado da negociação de um tratado, o tamanho de um déficit comercial, o número de baixas sofridas ou causadas em uma guerra – esses e outros problemas em política externa estão sujeitos ao julgamento da imprensa expresso no conteúdo e no tom da cobertura”.⁴⁸

Esses parâmetros, no entanto, não têm influência direta sobre o trabalho da chancelaria. No caso brasileiro, por exemplo, não é a imprensa quem estabelece o que é, para o Itamaraty, sucesso e fracasso em relações com outros países. Entretanto, independentemente da vontade dos que executam a política externa, o julgamento de erros e acertos é feito pela imprensa e transmitido aos leitores a despeito da complexidade das negociações e dos objetivos de médio e longo prazos que podem ter sido definidos pela diplomacia brasileira. Quando isso

⁴⁶ SEIB, 1996, cap. III.

⁴⁷ Ibid; ROBINSON, 2001.

⁴⁸ SEIB, 1996, cap. II.

acontece, muitas vezes a chancelaria se presta a responder a interpretação da imprensa, o que por si só é evidência de diálogo com a imprensa. Exemplo disso é o artigo do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em que ele afirma ser:

grave equívoco de apreciação enxergar na diplomacia brasileira ‘complexos coloniais’ ou atitudes de timidez e insegurança, tal como indicado em editorial de 31 de julho do Jornal do Brasil. O Itamaraty sempre esteve aberto a críticas, mas não pode deixar de registrar que esse tipo de visão autodepreciativa não corresponde absolutamente à realidade.⁴⁹

Fica claro no trecho acima, publicado para comentar um editorial que criticava a derrota brasileira na OMC no litígio Embraer-Bombardier, que os editoriais dos jornais nem sempre acompanham a opinião da chancelaria. O fato de o embaixador ter insistido em publicar um artigo de resposta no mesmo jornal em que o Itamaraty foi criticado mostra a existência de um diálogo entre os dois atores e revela a preocupação da chancelaria com a opinião manifestada pela imprensa.

Logo, mais uma vez se tem o indício de que os veículos de comunicação não apenas se pautam por outros meios além da informação e do interesse oficiais, como também de que eles podem desempenhar papel crítico em relação à política externa do país e que suas posições são levadas em consideração pela chancelaria. Ainda que não se creia que o Itamaraty possa mudar sua política externa em função de observações críticas feitas pela imprensa, a capacidade da mídia impressa de influenciar setores da sociedade contra essa mesma política é uma explicação plausível para refutações públicas como a citada acima. Para entender essa via indireta de ação sobre a política externa, as duas próximas seções serão voltadas para a análise da imprensa em sua relação com a opinião pública e as elites brasileiras cujos interesses têm relevância na formulação da política externa do país.

⁴⁹ SEIXAS CORREA, 2000b.

2.4.

Agenda-setting em ação: imprensa, elites e opinião pública

A compreensão da via indireta de influência da imprensa sobre a formulação da política externa só é possível se houver um entendimento da relação entre mídia, opinião pública e elites governantes. A maior parte dos estudos que fazem essa relação enfoca o contexto dos Estados Unidos. Poucos são os trabalhos realizados na Europa e menos ainda no Brasil, onde se ressentem da escassez de produção acadêmica tanto pelo lado das Relações Internacionais quanto pelo da Opinião Pública. O objetivo desta seção é explorar os trabalhos norte-americanos e ingleses que refletem o estado-da-arte da área para, em seguida, estabelecer algumas especificidades do caso brasileiro.

A opinião pública ganhou importância em algumas análises de política externa a partir dos anos 70. Os primeiros estudos da área tendiam a atribuir-lhe pouquíssimo efeito sobre a formulação da política externa e a qualificá-la como volátil e incoerente. A lógica era que o presidente e as elites governantes formavam a opinião pública, não a seguiam. Mais tarde, principalmente após a Guerra do Vietnã, a opinião pública passou a ser vista como influente e bem mais estável, estruturada e racional.⁵⁰

Esses estudos, porém, tendem a considerar a opinião pública como um todo, o conjunto de cidadãos de um país, o que dificulta entender por que meios ela participa da formulação das políticas públicas. Numa análise crítica dos modelos que tentam explicar a influência da opinião pública sobre a política externa, Risse-Kappen chama a atenção para a necessidade de diferenciar os públicos aos quais os meios de comunicação têm acesso. Para ele, há a opinião pública de massa; o público atento, geralmente interessado em assuntos de política; e o público temático, que está atento a questões específicas relacionadas a seus interesses.⁵¹

Da mesma forma, numa revisão da bibliografia sobre o conceito de opinião pública, Baquero mostra a tendência de se apontar ao menos três critérios para se identificar um grupo como “público” de uma dada informação: o temático (meio ambiente, saúde, turismo, política externa, e outros); o corporativo (sindicatos, associações, profissionais de uma determinada área); e o ideológico (esquerda,

⁵⁰ Para uma análise detalhada dessa mudança, ver: SOROKA, 2003; AULT & MEERNIK, 2001; KATZ & POWLICK, 1998; FOYLE, 1997; SKIDMORE, 1999.

direita, católico, protestante). Assim, o autor vê a predominância nas Ciências Sociais da definição de opinião pública como sendo “a opinião compartilhada por um grupo de indivíduos a respeito de uma preocupação comum”.⁵² Logo, identificar a participação da imprensa na definição da política externa brasileira por meio das teorias que relacionam imprensa e opinião pública depende, fundamentalmente, de se estabelecer que grupos de indivíduos têm interesse em assuntos de política externa e a influência que esses grupos podem ter sobre o processo decisório.

Sobre o chamado público atento, análises feitas desde a década de 60 costumam selecionar da opinião pública de massa um estrato que reúne, ao mesmo tempo, interesse por política externa, acesso a informações sobre o tema por meio da imprensa e poder de pressão sobre a classe política.⁵³ Esse é o modelo padrão de elite capaz de participar da elaboração de política externa. Muitas vezes, e o caso brasileiro parece ser uma delas, boa parte desse estrato pode ser definida também como público temático. Assim, se encaixariam em ambas as definições alguns setores da sociedade organizada como a elite empresarial, partidos políticos, sindicatos e ONGs temáticas.

Essa separação é importante para se entender a influência da opinião pública – de massa ou de grupos específicos – sobre as elites governantes, em termos que não apenas a preocupação com o prestígio para fins eleitorais. Em vez de assumir uma relação direta entre a opinião pública e as decisões dos governos em questões de política externa, Holsti propõe que se relativize a análise a partir da distinção de (1) quem está expressando opiniões relevantes, (2) sobre quais assuntos, e (3) em que situação.⁵⁴ Com isso, o autor procura mostrar que apenas uma pequena parte do que se poderia considerar “o público” é capaz de expressar sua opinião aos tomadores de decisão; que esse número pode variar conforme o tema em questão; e que a influência dessa opinião sobre a decisão do governo varia de acordo com o contexto em que a pressão se exerce.

⁵¹ RISSE-KAPPEN, 1991, p. 482.

⁵² BAQUERO, 1995, p. 82.

⁵³ HOLSTI, 1967; SKIDMORE, 1999; HILL, 2002.

⁵⁴ HOLSTI, 1967, p. 342.

Quando se refere à atuação dos grupos organizados para pressionar as elites governantes, Risse-Kapen lembra que eles podem participar do processo decisório em política de várias maneiras e em diferentes estágios:

“Eles podem afetar diretamente as escolhas dos decisores mais importantes ao alterar os objetivos das políticas ou a prioridade dada a esses objetivos, ao reduzir o número de opções e/ou meios de implementar o objetivo, ou ao ganhar concessões simbólicas no sentido de mudança de retórica em vez de alteração na política. Além disso, o público pode afetar indiretamente as políticas ao influenciar o processo de formação de coalizões entre as elites”.⁵⁵

Analisando a política externa de EUA, França, Japão e Alemanha em relação à União Soviética durante a Guerra Fria, Risse-Kappen conclui que os governantes não tomam decisões que contrariem o consenso público. Porém, essa situação consensual é rara. Na maioria dos casos, a opinião pública de massa estabelece limites amplos e pouco demarcados para a formulação da política externa. Seu efeito indireto, influenciando a formação de coalizões na elite, seria bem maior.

É possível, no entanto, ativar o interesse de fatias da opinião pública de massa que antes não se interessavam por um tema e fazer com que esse grupo atue pressionando os governantes. Como observa Holsti, a apatia e a ignorância que larga parcela do público partilha em relação à política e a outros temas tende a terminar quando a imprensa aborda assuntos que sejam percebidos como tendo influência direta sobre sua vida.⁵⁶ Isso aumenta o alcance da definição de “público” em função da matéria em questão.

Essa possibilidade tem especial importância para temas de política externa, uma vez que eles não são um assunto de grande relevância no cotidiano do cidadão médio na maioria dos países. A atenção do público para temas de política externa, porém, tende a ser maior se ele dispuser de maior conhecimento sobre o assunto tratado ou se a notícia tiver impacto sobre sua vida. Como explica Seib, as duas alternativas estão relacionadas quando se observa o interesse público do ponto de vista do jornalista. Ele cita como exemplo um funcionário de uma indústria americana que teria interesse nas vendas externas da empresa e, portanto, na participação norte-americana no comércio internacional. Para isso, no entanto,

⁵⁵ RISSE-KAPEN, 1991, p. 482.

⁵⁶ HOLSTI, 1967, p. 344.

o enfoque da matéria teria de ser dado menos em princípios abstratos da economia e mais em como a vida dos trabalhadores americanos seria afetada por certas medidas.⁵⁷ Mudando o enfoque das reportagens e insistindo em enquadramentos capazes de despertar a atenção do público, os veículos poderiam construir uma clientela para notícias de política externa. Quanto mais essa nova clientela se informasse, maior seria seu interesse pelo tema.

Há dois enquadramentos muito comuns para despertar o interesse da população não-atenta para assuntos de política externa, especialmente eficazes quando utilizados juntos: o econômico e o local.⁵⁸ Mostrar a influência de um acordo internacional sobre as contas externas de um país não tem, aos olhos do grande público, o mesmo apelo que uma matéria que enfoque o impacto do acordo sobre o desemprego numa cidade do mesmo país. Este é o caso do acordo para a criação do Nafta nos Estados Unidos. Utilizando pesquisas de opinião pública, Seib mostra que o interesse dos americanos aumentou quando e onde a imprensa abandonou a cobertura baseada em aspectos da integração regional e da reforma na economia mexicana para focar a questão dos empregos na economia americana e a entrada de imigrantes mexicanos pelo sul do país.⁵⁹

2.5.

Coisas do Brasil: opinião pública

Como já foi dito acima, a maior parte dos estudos que relacionam opinião pública, imprensa e política externa são pesquisas feitas no contexto político norte-americano. Algumas características dos Estados Unidos não se aplicam à realidade brasileira, como a longa tradição de consultas a pesquisas de opinião pública, tanto por governantes como por acadêmicos; um sistema político bipartidário, com reflexos marcantes sobre a imprensa e os eleitores; e a presença do país como principal protagonista da política internacional, que tende a trazer para o âmbito doméstico discussões relacionadas à política internacional – como segurança européia e desarmamento – e até questões internas de outros países – crises humanitárias e golpes de Estado. Entretanto, para discutir o papel da mídia

⁵⁷ SEIB, 1996, p. XVIII.

⁵⁸ Ibid; SOROKA, 2003; KATZ & POWLICK, 1998.

imprensa na formulação da política externa brasileira no governo Cardoso, é preciso levar em consideração algumas particularidades do Brasil em relação a três atores domésticos: opinião pública, imprensa e o Itamaraty.

As análises acadêmicas sobre a política externa brasileira dão pouca importância para o papel da opinião pública. Isso leva a que se façam apenas suposições gerais sob o desinteresse e a desinformação da população sobre assuntos de política externa e, ao mesmo tempo, a que não sejam desenvolvidas pesquisas para medir de maneira mais acurada esse déficit de informação e interesse. Entretanto, trabalhos dessa natureza, quando realizados, podem trazer evidências inesperadas.

Num dos poucos esforços dessa natureza para avaliar a opinião pública do Brasil, um estudo do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (Nupri) da USP, de 1998, e que serviu de base para o trabalho de Denilde Holzhacker⁶⁰, mostra que o interesse e a informação da população brasileira sobre a política externa do país são bem superiores ao que, em geral, se supõe. Dos entrevistados, 56% declararam possuir interesse médio ou alto em assuntos de política externa, sendo os jornais a fonte de informação de 22,2% dos ouvidos e as revistas semanais, de 9,9% deles. Segundo Holzhacker, o cruzamento dos dados dessa pesquisa e sua comparação com outros levantamentos permitem concluir que:

1. Os brasileiros que manifestam interesse médio e alto por política externa tendem a utilizar dois ou mais meios de comunicação para informar-se sobre o assunto.
2. Há relação direta entre o maior grau de escolaridade e renda e o maior interesse em assuntos de política externa brasileira.
3. Comparando o interesse por política externa com o interesse por questões políticas em geral, não há diferença significativa.

Entretanto, as manifestações de interesse por política externa devem ser relativizadas em função de outra variável: a informação. Holzhacker mostra que, ainda que com índices próximos aos de europeus e norte-americanos, o percentual de brasileiros que sabe responder corretamente a perguntas sobre temas como integração regional e organizações internacionais é pequeno. Já Baquero afirma

⁵⁹ SEIB, 1996, p. 129.

que a sociedade brasileira segue pouco informada e com baixo interesse por política, a despeito das facilidades atuais de acesso à informação.⁶¹ No entanto, a conclusão de ambos os autores aponta para um traço importante: a informação e o interesse por política são grandes nos estratos sociais com renda e escolaridade maiores, as elites, o que assegura uma condição fundamental para que esse grupo participe dos processos de formulação de políticas públicas, inclusive política externa.

No Brasil, portanto, a opinião pública relevante para temas de política externa tende a ser a elite econômica e com nível superior. Esse perfil não se diferencia muito de avaliações feitas na Europa e nos Estados Unidos, que mostram que não mais de 15% a 20% da população adulta se interessa regularmente pela cobertura de política externa de jornais e revistas.⁶² Comparada às análises da opinião pública norte-americana expostas anteriormente, essa parcela da população brasileira pode ser incluída no que se chama de público atento e, por vezes, temático. Da mesma forma, por tratar-se da elite econômica e de estratos com maior participação na sociedade organizada, esse grupo dos interessados por política externa tende a ser também a fatia da elite capaz de exercer pressão sobre o Congresso e o próprio Executivo na tentativa de pôr na agenda da chancelaria seus interesses e preferências. Logo, pela via indireta, a imprensa é a maior – quando não a única – fonte de informação sobre política externa de grupos sociais relevantes para a formulação dos objetivos da inserção internacional do Brasil.

No que diz respeito à opinião pública de massa e à possibilidade dela se tornar público interessado em política externa, há uma premissa deste trabalho que pode ser aplicada a essa mudança de comportamento: a acentuação da cobertura da imprensa sobre assuntos de política externa em função da participação direta e intensa de Cardoso na diplomacia brasileira. A atenção dos leitores para assuntos de política externa tende a seguir uma espiral de interesse.⁶³ A cobertura gera informação sobre o assunto, que deixa o leitor mais atento a ele; isso alimenta o

⁶⁰ HOLZHACKER, 2001.

⁶¹ BAQUERO, 1995, p. 88.

⁶² HILL, 2002.

⁶³ SEIB, 1996, p. 98.

interesse dos jornais em cobrirem mais aquele assunto e, por consequência, os leitores se tornam mais informados e atentos.

O contrário também é verdadeiro. Pelo mesmo mecanismo, pouca cobertura tende a gerar cada vez menos interesse. No Brasil, particularidades como o insulamento do Itamaraty, a redemocratização apenas recente e a pouca participação do país nas questões internacionais de maior relevância tenderiam a girar a espiral no sentido do desinteresse. Por outro lado, essa espiral tende a ser revertida para o sentido positivo em casos como o do governo Cardoso, uma vez que o presidente assumiu o papel de protagonista nas relações exteriores do país e provocou, com isso, uma cobertura de assuntos de política externa como poucas vezes empreenderam os jornais brasileiros.

2.6.

Coisas do Brasil: imprensa e poder

“Há dois tipos de jornalistas: os que gostam de dinheiro e os que gostam de informação. Nunca se deve dar dinheiro aos que querem informação. E nem informação aos que querem dinheiro”. Essa citação, atribuída por Gilberto Dimenstein⁶⁴ a Antônio Carlos Magalhães, revela uma dimensão delicada da relação entre o poder e a imprensa no Brasil: a utilização de favores e informação como instrumento de barganha entre políticos e jornalistas, que põe em risco a independência da cobertura jornalística de política.

Esta pesquisa não considerará para fins de análise sobre a relação entre imprensa e poder as situações extremas de extorsão ou de compra de publicações favoráveis, embora seja esta uma parte da afirmação de Magalhães. O que se pretende é mostrar como a isenção de repórteres e colunistas é relativa em função da necessidade de informações que vêm de fontes oficiais e como, muitas vezes, a imprensa se torna um ator no jogo político da mesma forma que o são os diferentes grupos das elites. Assim como a imprensa trabalhar para divulgar fatos que os governantes prefeririam manter em sigilo, o governo manipula a distribuição de informações a veículos, jornalistas e colunistas com o objetivo de

⁶⁴ DIMENSTEIN, 1990, p. 35.

obter enquadramentos favoráveis a suas posições e usar o poder da mídia impressa sobre a opinião pública para fortalecer-se no ambiente político doméstico.

A liberdade de imprensa e a busca da neutralidade na cobertura jornalística são dois conceitos com os quais as elites governantes do Brasil ainda não estão bastante habituadas. Na História do jornalismo brasileiro, o século XX é marcado por uma primeira fase em que mesmo os maiores jornais eram ferramentas políticas de pessoas e grupos da elite, e uma segunda fase marcada pelo controle rígido da imprensa pelo Estado com o uso sistemático da censura, do recolhimento de exemplares e de atos violentos contra jornalistas e redações. A redemocratização é um fenômeno recente e tanto imprensa quanto políticos não se adaptaram imediatamente. Uma consequência disso, como lembra Dimenstein, é que o meio político brasileiro não lida bem com críticas e costuma atribuir eventuais publicações de matérias das quais discorda ou cujo conteúdo não lhe agrada a um complô ou à perseguição de um veículo ou um grupo deles.⁶⁵ Segundo ele, “nada mais freqüente do que os governantes pedirem a ‘cabeça’ de repórteres, irritados com esta ou aquela notícia”.⁶⁶

Como não podem escolher quem trabalha nas sucursais dos grandes jornais em Brasília, tanto parlamentares quanto membros do Executivo lançam mão de artifícios mais sutis. O mais comum deles é o boicote a profissionais e a veículos de imprensa. Em momentos de atrito da mídia impressa com o poder, a tendência é que os detentores da informação – congressistas, ministros, diplomatas – dificultem o acesso do jornalista aos dados de que necessita. Assim, quem cobre política vive em busca de um distanciamento ideal em relação ao poder, que o permita não estar “tão distante das fontes a ponto de perder a informação – e nem tão próximo que signifique deixar de publicá-la”.⁶⁷

No entanto, a relação entre jornalistas e as elites políticas não é de simples dependência. Os canais para obtenção de informação são variados e os bons jornalistas trabalham para mantê-los abertos. Em longo prazo, vale mais a credibilidade que se obtém por publicar informações corretas e checadas que a notoriedade por um ou dois furos obtidos de fonte exclusiva. Com o tempo, a tendência é que o “exclusivo” dessa relação deixe de ser a fonte e passe a ser o

⁶⁵ DIMENSTEIN, 1990, p. 32.

⁶⁶ Ibid, p. 30.

⁶⁷ Ibid. p. 39.

jornalista. Quando o profissional se acomoda por conseguir informação regularmente de poucas fontes, é nesse momento que, provavelmente, começa a ser usado por elas.

No entanto, as elites governantes também têm seu ponto fraco: o vazamento de informações, que não é novidade no jogo político brasileiro. Pelo lado do jornalista, ele é o reverso do bloqueio da fonte, uma oportunidade de obter informação exclusiva e que, quase sempre, reverte-se em matéria de grande repercussão. No entanto, não há vazamento gratuito, o que leva a analisar-se as motivações dos políticos a deixar assuntos de círculos restritos do poder serem levados ao grande público.

Não estão descartados os casos de boa intenção. Há figuras públicas nos mais variados escalões que divulgam dados confidenciais movidos por senso moral ou cívico, por crerem que a informação divulgada precisa ser de domínio público. Porém, a política não é marcada por essas boas intenções. Em geral, o vazamento de informações está relacionado a questões pessoais ou à disputa entre grupos da elite dentro do governo.⁶⁸ No primeiro caso, está embutida a crença de que a repercussão provocada pela cobertura jornalística é capaz, por exemplo, de enfraquecer uma política pública à qual o interessado divulgador se opõe ou de prejudicar um adversário político dele. No segundo caso, a intenção é alterar o equilíbrio de forças no processo decisório. Como explica Seib, aqueles que controlam o andamento de uma certa política pública desejam manter restrito o círculo de participantes do processo, pois, à medida que o círculo aumenta e novos atores são incorporados, o equilíbrio é refeito e o controle pode mudar de mãos.⁶⁹ Logo, por outro lado, aos participantes que não detêm o controle do processo é preferível ampliar o debate para outras esferas públicas e, talvez, ganhar mais apoio a sua posição.

De modo geral, jornalistas não gostam de serem manipulados com fins políticos, sobretudo se o são por uma fonte oficial e, mais ainda, com informações nem sempre precisas ou verídicas. Entretanto, como observa Seib, é comum que governantes enxerguem a imprensa não como um observador externo, mas como uma ferramenta ou, muitas vezes, como um ator do processo político

⁶⁸ SEIB, 1996, p. 84.

⁶⁹ Ibid.

democrático.⁷⁰ Sendo assim, seriam aplicáveis aos veículos as mesmas regras que cabem a qualquer outro ator. A trapaça, as informações truncadas, a pressão política seriam, nesse caso, admissíveis. Ao jornalista, restaria insistir em princípios básicos da profissão como a verificação da informação em fontes seguras e ouvir os diversos lados envolvidos em uma discussão. Lembrar, portanto, que ele é um jornalista, não um político. Embora haja muito de política na profissão que exerce.

Em relação à cobertura de política externa, Katz e Powlick chamam a atenção para a dificuldade de se obter informação fora das fontes oficiais, ao menos bem mais que em política doméstica.⁷¹ Entretanto, essa dificuldade deve ser relativizada, sobretudo em relação a editoriais e colunas de jornais, mais que na cobertura regular diária. O insulamento do Itamaraty como órgão da burocracia estatal para formulação de política externa será discutido no próximo capítulo. Entretanto, cabe ressaltar aqui o enfraquecimento gradativo da posição privilegiada que a chancelaria sempre assumiu de transmissora, para a sociedade, dos resultados da atuação internacional do Brasil.

Até alguns anos atrás, o acesso da imprensa a dados como resultado de conferências, relatórios sócio-econômicos produzidos por organizações internacionais, ou pronunciamentos de representantes brasileiros em foros no exterior dependia quase exclusivamente do Itamaraty. Entretanto, da mesma forma como ocorreu em outras sociedades democráticas⁷², o desenvolvimento de novas tecnologias de informação fez com que se multiplicassem as fontes em política externa. Hoje, é possível acessar pela internet documentos de organismos internacionais, conversar com especialistas estrangeiros e representantes desses organismos, ler discursos de autoridades brasileiras e acessar relatórios de ONGs internacionais. Isso é particularmente importante em relação aos editoriais e colunas dos jornais, que dispõem cada vez mais de informação para análises que independem da posição do Itamaraty.

Logo, a relação mútua da chancelaria com a imprensa foi alterada sensivelmente, com a perda da exclusividade de que a burocracia estatal desfrutava. Hoje, as informações oficiais continuam sendo importantes para os

⁷⁰ SEIB, 1996, p. 86.

⁷¹ KATZ & POWLICK, 1998, p. 42.

⁷² SEIB, 1996, p. XIX.

veículos, mas não são imprescindíveis, e podem ser checadas por comparação com outras fontes. Da mesma forma, a imprensa não é o único canal de transmissão das políticas oficiais ao público, embora seja o principal.

Em suma, este capítulo se prestou a esclarecer os mecanismos pelos quais a imprensa pode influenciar a formulação da política externa, tomando como referência proposições dos campos da Comunicação, da Opinião Pública, e da Análise de Política Externa. Já que a maior parte dessas contribuições levam em conta o ambiente político dos Estados Unidos ou da Europa, particularidades do caso brasileiro tiveram de ser ressaltadas, sobretudo no que diz respeito à opinião pública e à relação entre políticos e jornalistas. Agora, para que se possa entender o comportamento da imprensa em relação à política externa de Cardoso, é preciso analisar o contexto político em que as estratégias brasileiras foram traçadas e entender a maneira como o Itamaraty fez suas escolhas no período.

Logo, no próximo capítulo, esta pesquisa se debruçará sobre dois traços marcantes das relações exteriores do Brasil no período Cardoso. Primeiro, a falência de paradigmas de inserção internacional do país, que expõe as dificuldades encontradas pela chancelaria para traçar os objetivos da política externa brasileira e de encontrar apoio para suas opções, após o fim do consenso interno que perdurou por várias décadas. Segundo, em decorrência do primeiro, a opção do Itamaraty pela diplomacia presidencial como estratégia de inserção internacional e a insistência na retórica da diplomacia pública, ainda incipiente na prática, como forma de legitimar a posição brasileira na arena internacional. Longe de ser um novo paradigma, a diplomacia presidencial será examinada como uma ferramenta da diplomacia pública que a chancelaria passa a usar nos primeiros anos de governo Cardoso para tentar superar o déficit de credibilidade externa do país – ajudada pelas reformas neoliberais, o sucesso do Plano Real e o abandono das posições de conflito Norte-Sul – e que permite, ao menos em tese, que a sociedade disponha de mais informação para participar da formulação dos novos interesses e objetivos externos do Brasil.