

## 5. Conclusão

O que faz com que a imprensa apóie a diplomacia presidencial do primeiro ano de governo Cardoso? Por que colunistas preferem dar detalhes dos encontros entre chefes de Estado e editoriais se concentram mais em explicar a visita antes da viagem? O que explica a ausência de julgamentos ao Executivo no ano em que o presidente tentava sua reeleição? Por que a imprensa insistiu no papel de liderança do Brasil na América do Sul a ponto de debater com o Itamaraty, que refutava a idéia? Perguntas como essas, feitas ao longo desta dissertação, foram seguidamente respondidas com argumentos que enfatizavam regras comuns ao ofício jornalístico. Ou seja, o comportamento da imprensa brasileira em relação à política externa de Cardoso foi, na maior parte das vezes, pautado por normas próprias que definiram sua relação com o Executivo e a sociedade. Além disso, o parâmetro que pautou os erros e acertos das políticas oficiais, aos olhos de colunistas e editorialistas, foi sempre a economia brasileira, seu crescimento e sua estabilidade, ainda que a chancelaria fundamentasse suas avaliações em parâmetros diferentes.

Assim, esta pesquisa mostrou que a imprensa teve liberdade para examinar o discurso apresentado pelo Itamaraty e expor distintas opiniões sobre ele de acordo com suas próprias regras. Com pequenas variações, esse exame foi feito de forma coerente. Logo, o resultado da análise de editoriais e colunas permite dizer que a imprensa desempenhou papel autônomo no processo de formulação da política externa brasileira durante o período Cardoso. Essa atuação variou em intensidade e de um veículo para outro, o que levanta algumas questões que serão examinadas a seguir. No geral, porém, a conclusão é que o potencial de influência sobre a sociedade e de dialogar diretamente com o Executivo foi demonstrado pelos jornais nesses oito anos, o que comprova, com algumas ressalvas, a hipótese inicial desta dissertação.

A análise dos editoriais selecionados mostrou que a imprensa brasileira tem autonomia no debate de políticas públicas, mas que nem sempre fez uso dessa

prerrogativa em relação à política externa de Cardoso. Dentro do modelo de dupla via, ficou clara a existência de dois padrões de comportamento na relação entre os jornais e o Executivo, denominados autonomia crítica e neutralidade oficial. A autonomia crítica é o momento buscado por esta pesquisa para evidenciar sua hipótese, aquele em que editoriais e colunas são capazes de distanciar-se do discurso oficial e expô-lo a um exame crítico, baseado em pontos de vista distintos, influenciando a opinião pública e os diferentes grupos domésticos. Isso não significa que a imprensa, ao comentar as políticas oficiais, terá de ser sempre contrária a elas e fomentará na sociedade a oposição ao governo. Autonomia significa tanto apoiar quanto discordar, desde que seguindo suas próprias regras e visando à adequação das políticas a suas preferências. Já a neutralidade oficial é o padrão de comportamento que melhor exemplifica os momentos em que a imprensa não assume papel autônomo no debate da política externa brasileira. Isso ocorre toda vez que ela toma para si o discurso oficial e o reproduz sem exame crítico.

O papel de ator autônomo no processo de formulação da política externa brasileira pode ser visto, portanto, como um potencial da imprensa, que ela alcançou no período Cardoso toda vez que pautou seu comportamento pela autonomia crítica, e do qual se afastou sempre que optou pela neutralidade oficial. Essa percepção é amparada nesta pesquisa tanto pela análise dos enquadramentos quanto pela dos pontos de vista do Executivo e das elites.

Na análise dos enquadramentos, observou-se uma divisão entre enquadramentos críticos ao Executivo e outros que tendiam a reproduzir a visão oficial. Entre os que se utilizavam de enfoques e argumentos diferentes daqueles da chancelaria, destacaram-se o cara e coroa e o de liderança. O primeiro enfatizava a preferência dos jornais em favor do desenvolvimento econômico do país e questionava a diplomacia presidencial por sua escassez de resultados. Evidenciava, dessa maneira, uma diferença de expectativas entre o Itamaraty e setores da sociedade, cujo discurso era exposto pela imprensa em contraposição ao oficial. Já o segundo enquadramento confrontava diretamente imprensa e chancelaria porque os jornais davam destaque à liderança regional como objetivo da política externa em andamento, enquanto o Itamaraty rechaçava essa hipótese e insistia no contrário. Ainda que suas afirmações fossem desmentidas, os veículos impressos – quase exclusivamente a Folha de S. Paulo – demonstraram autonomia

ao assumir como válida uma interpretação própria da diplomacia presidencial e passar a julgar as ações do Executivo em função desse suposto objetivo.

Por outro lado, quase metade dos editoriais e colunas analisados fez uso de dois enquadramentos nos quais prevalece a visão oficial dos fatos, quase sempre – mas não somente – transmitida sem exame crítico: o diário do Príncipe e o *briefing*. O diário do Príncipe exemplifica um momento em que colunistas, em função de seu acesso facilitado a fontes e acontecimentos importantes dos encontros, privilegiam a exclusividade em detrimento das opiniões, e as poucas que transmitem espelham o discurso oficial. Já no *briefing*, o objetivo do texto é geralmente apresentar os antecedentes da visita ou o lugar para onde vai o presidente, e isso é feito com base nos objetivos transmitidos aos jornalistas pela chancelaria. Assim como no diário do Príncipe, nem sempre o conteúdo do texto no *briefing* é favorável ao presidente, embora críticas sejam raras dentro desse enquadramento, razão pela qual ambos foram os mais utilizados quando os jornais seguiram o padrão de neutralidade oficial.

O comportamento autônomo da imprensa também fica evidente na maneira como os veículos trataram a própria diplomacia presidencial. Como mostra a análise feita no capítulo 4, a imprensa iniciou o primeiro mandato de Cardoso com uma abordagem amplamente favorável da atuação internacional do presidente e justificou esse posicionamento a partir dos mesmos argumentos utilizados pela chancelaria. Do ponto de vista das preferências, pode-se dizer que a diplomacia presidencial era vista em seus primeiros meses como uma ferramenta eficaz para se alcançar a estabilização e o crescimento da economia brasileira, tal qual defendia a imprensa. Entretanto, a partir do segundo ano de governo de Cardoso, enquanto o Globo se manteve favorável à diplomacia presidencial, a Folha de S. Paulo assumiu uma posição de contestação dos resultados obtidos por essa ferramenta diplomática, dando voz a diversos setores da sociedade que tinham objetivos de mais curto prazo ou que enxergavam na atuação internacional de Cardoso um exercício de pompa e exibicionismo sem que se alcançassem resultados favoráveis ao Brasil. Este último era o argumento ao qual o diário paulista se alinhava.

Assim, no debate gerado pela intensificação da atividade diplomática do presidente, a Folha foi um ator autônomo que buscou enfoques distintos do oficial, questionou os objetivos da chancelaria com base em suas próprias

preferências e deu espaço a outros pontos de vista, que puderam ganhar peso na arena doméstica em função da influência que a imprensa tem sobre a opinião pública e os grupos sociais. Futuras pesquisas que se voltarem para a diplomacia presidencial de Cardoso podem trazer mais luz a esse debate se identificarem quais eram as preferências dos diversos grupos da elite brasileira e quais foram as avaliações que esses grupos fizeram, ao longo dos anos, da atuação internacional do presidente. Comparado à análise dos editoriais, esse resultado dará uma idéia mais precisa dos grupos que foram privilegiados pelos enquadramentos da imprensa. Também será possível comparar as mudanças de avaliação da imprensa e desses principais grupos sociais e atores individuais ao longo dos oito anos, para se concluir se a mudança de posição da Folha ou a manutenção do comportamento do Globo estão em concordância com a visão das elites nacionais e de que grupos da elite. Isso permitirá aprofundar as conclusões sobre o papel da imprensa no período e formará um quadro mais amplo das preferências domésticas envolvidas na formulação da política externa quando a diplomacia presidencial era sua principal ferramenta.

Na análise da dupla via, a comparação entre os pontos de vista da imprensa, de alguns setores da elite, e da chancelaria também aponta para uma participação autônoma dos veículos de comunicação no debate sobre a política externa brasileira no período Cardoso. As divergências já citadas sobre o objetivo de liderança sul-americana na diplomacia presidencial são um exemplo, assim como no caso dos contenciosos envolvendo Brasil e Canadá na OMC, temas sobre os quais o Itamaraty e a Folha de S. Paulo divergiram abertamente.<sup>165</sup> Num momento em que a chancelaria ensaiava um processo de abertura da formulação da política externa brasileira – então, mais no campo da retórica que no da prática – e em função da tradição de insulamento de nosso corpo diplomático, não se deve pensar em movimentos bruscos na atuação externa do país em função da cobertura da imprensa. Ainda assim, há sinais de reconhecimento, por parte do Executivo, de que o debate interno e a ação da imprensa sobre a opinião pública podem acelerar ou frear a execução de políticas oficiais, como afirma o embaixador Seixas Corrêa:

“Nos momentos em que o Governo brasileiro se viu compelido a adotar posições mais firmes em defesa de setores nacionais atingidos por medidas restritivas argentinas, houve manifestações de preocupação por parte de lideranças políticas, empresariais ou de importantes órgãos de imprensa. O Governo brasileiro foi repetidamente instado pela sociedade nacional a atuar com moderação e cuidado nos momentos de crise.”<sup>166</sup>

Outras vezes, como já foi examinado no capítulo anterior, a imprensa atuou exibindo conflitos de interesses e de opiniões entre membros da elite, bem como foi capaz de julgar como sucesso ou fracasso o resultado da atuação internacional de Cardoso. Isso mostra que a influência da imprensa sobre a sociedade não se deu apenas para reproduzir a visão oficial, mas sim que foi capaz de assumir uma postura crítica em relação ao Executivo e de expor pontos de vista e interesses de diversos grupos domésticos, participando de forma ativa do processo de formulação da política externa. Isso é, precisamente, o que se espera da imprensa no modelo de dupla via: em relação à sociedade, que ela selecione por meio de seus critérios a informação a ser transmitida, que tenha autonomia para motivar o debate público, e que sirva de instrumento de pressão por dar voz a grupos sociais que discordam da política oficial; em relação ao Executivo, que seja um ator com capacidade para dialogar a partir de uma posição própria, coerente e claramente estabelecida, examinando criticamente as iniciativas do governo e sendo reconhecida como interlocutora.

Como ficou claro ao longo da análise, a imprensa examinou as iniciativas do presidente e da chancelaria durante os oito anos de governo Cardoso tendo como parâmetro de suas opiniões o desenvolvimento e a estabilidade da economia brasileira, a geração de empregos e o alcance das metas macroeconômicas estabelecidas pelo governo. Com a ressalva de que o conteúdo de alguns editoriais e colunas pode ter servido para perseguir interesses particulares e imediatos, do jornalista ou da empresa de comunicação, o desenvolvimento econômico do país

---

<sup>165</sup> Uma outra divergência sobre o mesmo tema, mas entre a chancelaria e o Jornal do Brasil, já foi citada como exemplo na nota 49 desta pesquisa.

<sup>166</sup> SEIXAS CORRÊA, 1999b.

parece ter sido a preferência geral que motivou a participação da imprensa no debate sobre política externa brasileira no período.

Os editoriais e colunas examinados foram, quase todos, escritos sobre pressupostos econômicos ou conjecturas de política interna. Essa observação pode ser creditada à ausência de especialistas em política externa ou política internacional nos jornais brasileiros. Entretanto, a razão inversa também é possível. Enquadrar os textos em função de objetivos econômicos pode ser explicado pela importância que o comércio exterior e os investimentos externos tomaram dentro da pauta do Itamaraty nos anos 90, a ponto de terem tornado habituais expressões como “diplomacia comercial” e “caixeiro viajante”. Um exemplo dessa prevalência da economia sobre a política nas relações exteriores do Brasil nesse período é a agenda da chancelaria exposta em 1999 pelo então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Dos sete temas propostos pelo embaixador como prioritários, seis eram substancialmente – quando não exclusivamente – econômicos.<sup>167</sup> A impressão também é registrada por Albuquerque, para quem “difícilmente se falará de um período em que o comércio, mais do que a economia como um todo, terá tido um papel tão central em nossa política externa”.<sup>168</sup>

Portanto, a ênfase na economia dada pela imprensa reflete a importância que o Itamaraty deu ao tema no mesmo período. Esse comportamento é previsível, já que a participação direta do presidente em política externa tende a atrair a atenção dos jornais e dar relevância aos temas que fazem parte da pauta das visitas. No entanto, é preciso reconhecer que a imprensa teria mais autonomia no debate em torno da diplomacia presidencial se dispusesse de especialistas no assunto, capazes de introduzir na análise componentes de política internacional, geralmente ignorados pelos analistas de economia ou política doméstica e que chegam a estes apenas pela via oficial.

No entanto, o que mais chama atenção no caso da imprensa no período Cardoso não é ausência de política internacional nos enquadramentos, mas a ausência de economia doméstica. Nas propostas teóricas da Comunicação discutidas no capítulo 2, ganhou destaque a possibilidade de se aumentar o interesse dos leitores por temas de política externa se esses temas fossem

---

<sup>167</sup> SEIXAS CORRÊA, 1999a.

relacionados diretamente a seus interesses imediatos, à economia local.<sup>169</sup> No entanto, surpreende que esse enquadramento não tenha sido encontrado em *nenhum* dos mais de 120 textos analisados.

No caso da diplomacia presidencial, a espiral de interesse do público funciona da seguinte forma: o presidente inicia atividades internacionais; a imprensa intensifica a cobertura dos temas envolvidos; os temas ganham importância no debate público; cresce, então, o interesse dos leitores por esses assuntos, o que leva o jornal a maior cobertura e assim por diante. Visto dessa maneira, o enquadramento não faria diferença, portanto, para a dinâmica da espiral, mas essa afirmação parte de uma visão parcial do interesse do leitor. Na verdade, a leitura dos jornais é seletiva, nem todos os assuntos publicados interessam a todos os leitores. O que se pretende com a introdução de enquadramentos locais é fazer com que um número maior de pessoas se interesse pelo debate do tema em questão por reconhecer que ele tem importância no seu dia-a-dia. Isso é ainda mais relevante em relação à política externa porque ela é percebida pelo leitor como mais distante que os problemas de economia doméstica e política local.

Assim, num momento em que a diplomacia presidencial colocou a política externa na pauta dos jornais de grande circulação, o poder de agenda dos grandes veículos pode ter sido menor que o esperado em função da falta de enquadramentos relacionados a temas locais. Como a espiral de interesse diz respeito à opinião pública como um todo e não somente ao chamado “público atento”, o real efeito da ausência desses enquadramentos pode ser mais bem dimensionado com uma observação futura do tratamento dado aos temas de política externa pela cobertura regular da imprensa, já que editoriais e colunas são lidos geralmente por essa fatia do público já minimamente informada sobre o tema tratado.

Uma constatação não prevista da análise dos editoriais e colunas, mas que não pode ser ignorada após tudo o que já foi dito, é a diferença de comportamento entre a Folha de S. Paulo e o Globo em relação à sua participação no debate

---

<sup>168</sup> ALBUQUERQUE, 1999, p. 25.

doméstico de política externa. Ao fim do exame dos enquadramentos e da observação do modelo de dupla via, fica evidente a tendência da Folha de buscar autonomia em seus editoriais e criticar o Executivo, abrindo espaço para pontos de vista distintos do oficial e valorizando o discurso de outros setores da sociedade. Já o Globo, com exceção de algumas colunas, pautou-se pela apropriação do discurso oficial como opinião do jornal e pelo apoio constante à diplomacia presidencial como instrumento de inserção internacional do Brasil.

Na análise feita no capítulo 3, a primeira grande diferença de comportamento entre os dois jornais se refere ao modo como trataram o uso da diplomacia presidencial pelo Executivo. Ambos deram grande atenção ao tema, mas a postura dos jornais diante dele aponta para uma maior independência da Folha em relação aos argumentos oficiais. No primeiro ano de governo Cardoso, os dois jornais foram favoráveis à diplomacia presidencial, mas a Folha assumiu a partir de 1996 uma postura crítica aos objetivos e resultados da viagem, enquanto o Globo manteve-se como espelho do discurso oficial até o fim do segundo mandato de Cardoso.

Os enquadramentos utilizados pelos dois jornais também evidenciam a maior autonomia da cobertura da Folha de S. Paulo. Quantitativamente, o diário paulista fez menos uso dos enquadramentos que tendem a reproduzir o discurso oficial (diário do Príncipe, 13%; *briefing*, 22%) que o carioca (23% e 34%, respectivamente). A maior diferença, porém, foi no uso do enquadramento referente à liderança regional, que esteve presente em 12 textos da Folha e apenas um do Globo, e este de maneira indireta. Como esse é, dos enquadramentos selecionados, aquele onde fica mais claro o diálogo direto e divergente entre imprensa e chancelaria, a diferença entre os dois jornais ajuda a mostrar como a Folha utilizou mais sua autonomia no período que o Globo.

Por fim, ao comparar a postura dos dois jornais em relação ao discurso oficial, esta pesquisa encontrou evidências de que a Folha de S. Paulo optou, durante quase todo o período Cardoso, por manter o comportamento classificado aqui de autonomia crítica, abrindo espaço para outros pontos de vista e examinando os resultados das políticas do governo por enfoques diferentes dos oficiais. Já o Globo, durante o período em questão, adotou a postura classificada

---

<sup>169</sup> Cf. Cap. 2, seção 2.4.

como neutralidade oficial, na qual expressa seus comentários sem recorrer a enquadramentos e enfoques distintos daqueles apresentados pelo Executivo.

Portanto, em virtude das diferenças acima apresentadas, uma conclusão desta pesquisa é que a Folha de S. Paulo se comportou muito mais como ator autônomo na formulação dessas políticas que o Globo. Isso não se deve ao fato de o diário paulista ter mais autonomia que o carioca para tratar de política externa ou para dialogar com o Executivo. Ambos os veículos escolheram a posição que desejavam assumir no debate. Porém, como definida na introdução desta dissertação, ser um ator autônomo, para a imprensa, significa participar do debate com um ponto de vista diferente do oficial e expor o discurso do executivo a um exame crítico. Esse comportamento pautou a atuação da Folha no período, mas foi poucas vezes empreendido pelo Globo. A escolha do jornal carioca – utilizar a neutralidade oficial como padrão opinativo, prescrevendo ao Executivo o receituário do próprio Executivo – foi uma decisão autônoma, não imposta, mas foi justamente essa decisão que enfraqueceu a participação do veículo como ator autônomo do debate sobre a política externa brasileira.

Os efeitos da dupla via – sobretudo os da via direta – devem ser mais bem observados na cobertura da Folha, por ser mais autônoma em sua influência sobre a sociedade e por dar mais espaço a outros segmentos sociais que estão fora da elite governante, capazes de utilizar a imprensa como instrumento de pressão. Aliada ao fato de o diário paulista ter contribuído com mais de 2/3 dos editoriais e colunas selecionados, por razões já apontadas anteriormente, essa conclusão permite ver a Folha como um veículo mais promissor para futuros estudos sobre o papel da imprensa na formulação da política externa brasileira.

A análise desenvolvida neste trabalho tem a limitação de se resumir a artigos e editoriais sobre política externa por ocasião do uso da diplomacia presidencial. Logo, não é possível deduzir daqui padrões que pretendam dar conta da relação entre os dois veículos e o Executivo, nem mesmo se restrita ao governo Cardoso, que não estejam resumidos à formulação da política externa. Entretanto, ainda que limitadas a esse escopo, as evidências encontradas de que existiram dois comportamentos diferentes são de tal forma marcantes que podem servir a futuras análises sobre a relação entre imprensa e poder no Brasil durante o período Cardoso, tanto no campo da Comunicação como no da Opinião Pública.

Embora não seja o foco da presente pesquisa, a análise dos editoriais e colunas permite também observações acerca da relação entre os jornalistas e suas fontes na cobertura política externa brasileira. Como exposto no capítulo 1, essa relação é uma barganha com características próprias, onde a elite política tenta se privilegiar das informações de que possui para forçar a publicação de reportagens que lhe sejam favoráveis. Os jornalistas, por outro lado, equilibram-se entre tentar manter aberto um canal importante dentro do governo e fugir da dependência e da manipulação, dois aspectos negativos dessa relação. No caso de editoriais e colunas, supunha-se, a dependência de informações oficiais tenderia a ser menor porque as fontes dos jornalistas responsáveis por esses textos são múltiplas; o conhecimento que eles têm sobre os assuntos é, em geral, maior que o dos repórteres; e o fato de eles poderem trabalhar o tema com mais calma, sem a pressão da cobertura diária, possibilita o exame mais criterioso das informações conseguidas dessas variadas fontes.

Entretanto, embora alguns editoriais e colunas façam uso de relatórios de ONGs e organizações multilaterais, por exemplo, como fonte de informação sobre a política externa, o exame dos textos mostra que as fontes oficiais são as mais utilizadas. Uma evidência disso é o fato de que quase metade dos editoriais publicados nesse período com referência à política externa brasileira utilizaram os enquadramentos diário do Príncipe e *briefing*, nos quais a fonte de informação principal é a chancelaria.

Não se deve pensar que a avaliação feita da atuação do Brasil no cenário internacional será obrigatoriamente positiva nem que a autonomia dos veículos é menor por utilizarem fontes oficiais de informação. Porém, em futuras análises de enquadramentos ou da influência da imprensa sobre a sociedade, é preciso levar em conta que a proximidade entre jornalistas e políticos tende a se estreitar com o passar dos anos e que a conseqüência dessa relação é vantajosa para a elite política, mas não, obrigatoriamente, para a imprensa.

Por tudo que já foi dito neste trabalho, percebe-se que a imprensa tem um papel importante na barganha política doméstica e que o uso da diplomacia presidencial por Cardoso deu à política externa um espaço privilegiado dentro da cobertura dos principais veículos do Brasil. O aprofundamento do processo democrático no país e a passagem da diplomacia pública da retórica para a prática

projetam no futuro a solidificação do duplo papel da imprensa como fonte principal de informação da sociedade e como crítica das propostas do Executivo, num diálogo que abre espaço para diferentes grupos de interesse e atores com variadas preferências.

O período Cardoso mostra que esse duplo papel pode ser exercido pela imprensa de forma autônoma, sobretudo, se editoriais e colunas se mantiverem independentes das fontes oficiais de informação – embora se utilizando delas – e empregarem enquadramentos que beneficiem o exame crítico dos pontos de vista apresentados pelo Executivo. Para que não se tornem um instrumento manipulado pela elite governante no tabuleiro político doméstico, é preciso que os jornais reafirmem constantemente sua autonomia, confrontando as versões oficiais com outras opiniões. Esse é um dos mandamentos mais óbvios da cartilha dos repórteres, mas o óbvio nem sempre é fácil.