

## 1. Introdução

Não há um dia sequer em que a agenda do presidente não faça parte da pauta dos grandes jornais brasileiros. Se o mandatário da República estiver visitando uma usina no Amapá, reunido com seu ministério em Brasília, assinando um acordo de cooperação com o Gabão ou simplesmente descansando no fim de semana, enfim, qualquer que sejam seus compromissos, os olhos da imprensa estarão sempre voltados para ele. Assim, quando Fernando Henrique Cardoso iniciou seu governo demonstrando a intenção de conduzir pessoalmente a diplomacia do Brasil e apresentou uma agenda repleta de compromissos internacionais logo nos primeiros meses, os jornais abriram espaço para a diplomacia presidencial e acompanharam de perto seus passos.

Um dos principais efeitos da diplomacia presidencial sobre a cobertura da imprensa foi o aumento da relevância dos assuntos de política externa para os jornais. Como é próprio do ofício jornalístico, a pauta dos encontros internacionais de Cardoso ganhou espaço na cobertura regular, teve repercussão doméstica e passou, por fim, a fazer parte do debate de idéias que caracteriza os editoriais e colunas dos periódicos impressos. Dessa forma, questões que antes estavam restritas a pequenos círculos da burocracia estatal passaram a ser apreciadas por um número muito maior de pessoas, em diferentes setores da sociedade.

Aproveitando essa atenção da mídia para temas das relações exteriores do Brasil, esta pesquisa se voltará para o tratamento dado por alguns dos principais veículos impressos brasileiros à diplomacia presidencial de Cardoso, com vistas a analisar o papel da imprensa como ator autônomo no processo de formulação da política externa brasileira no período. O objetivo é entender de que maneira a imprensa pode influenciar os diversos grupos envolvidos nesse processo e se relacionar diretamente com os principais decisores, interferindo no equilíbrio de forças que sustenta as políticas implementadas, que podem ser reforçadas ou substituídas em função do novo arranjo político doméstico.

Em oposição ao modelo realista de Estado como ator unitário e racional, a análise da imprensa como agente doméstico em política externa se alinha às abordagens que valorizam os fatores internos para explicar as preferências e estratégias dos representantes do Estado na arena internacional. A barganha como meio de atingir objetivos é a idéia central dessas proposições. Como observa Skidmore, a política doméstica não pode ser desprezada na definição das preferências do Estado uma vez que os custos e recompensas oriundos de decisões de política externa são distribuídos de forma desigual entre a população, gerando divisões e luta por mais espaço dentro do processo.<sup>1</sup>

Assim, sofrendo limitações de atuação fora das fronteiras de seu próprio Estado, grupos de interesse, partidos políticos, empresários, sindicatos e outros atores domésticos relevantes buscariam influenciar a política externa de seu país para adequá-las a suas preferências.<sup>2</sup> Essa influência só pode ser exercida se os grupos sociais ou os indivíduos tiverem informação sobre a política em questão e sobre as ações do Executivo. Enquanto a burocracia estatal tem acesso às fontes primárias de informação em política externa, ou é ela mesma a própria fonte, os demais atores domésticos têm como principal fonte – quando não a única – a imprensa.

No entanto, apesar de considerarem a informação como elemento importante na barganha política doméstica, a maioria das abordagens de Análise de Política Externa não valoriza a imprensa como ator influente nesse processo. Às vezes tomados como um mero canal de transmissão de mensagens da elite dominante, outras vezes ignorados por supostamente não serem capazes de desenvolver seus próprios argumentos e perseguir interesses particulares, os veículos de comunicação dificilmente são considerados para além da discussão de terem ou não algum efeito sobre a sociedade. A proposta desta pesquisa é ir além desse debate para examinar os mecanismos utilizados pela imprensa no tratamento e difusão das informações, enumerar seus possíveis efeitos sobre o público para, por fim, utilizá-los como subsídio para avaliar a atuação da imprensa no debate doméstico da política externa brasileira durante o período Cardoso. A pergunta principal deixa de ser “há influência?” e passa a ser “como a influência se dá?”.

---

<sup>1</sup> SKIDMORE, 1999, p. 1.

<sup>2</sup> MORAVICSIK, 1997, p. 519.

Para se entender de que forma a imprensa pode ser vista como ator autônomo na formulação da política externa brasileira, serão utilizadas formulações teóricas dos campos de Política e Sociologia da Comunicação, além de estudos de Opinião Pública. A entrada dessas formulações no campo da Análise de Política Externa ajudará a mudar o foco do debate, como proposto acima, porque permite esclarecer os mecanismos dos quais os jornais se utilizam para selecionar a informação que é passada à sociedade e as regras valorizadas por jornalistas e empresas de comunicação no trato com suas fontes, com a burocracia estatal e com a sociedade. É com base nessas regras que a imprensa faz seus julgamentos, seleciona o enfoque e a abrangência das notícias e escolhe os temas que estarão na pauta da cobertura.

As contribuições da Comunicação trarão luz para as formas de influência que a imprensa pode ter sobre os grupos domésticos no debate da política externa e em que circunstâncias. De forma sucinta, pode-se dizer que a atuação dos jornais se daria pela via direta, num diálogo com o Executivo fomentado pelo exame crítico das propostas apresentadas pela chancelaria e pelo presidente; e na via indireta, transmitindo suas opiniões, críticas e julgamentos por meio de editoriais e colunas que podem modificar a postura de grupos domésticos relevantes para a formulação da política externa do país.

Já as propostas dos estudos de Opinião Pública têm duas vertentes que serão analisadas no decorrer desta pesquisa. A primeira diz respeito à possibilidade dos principais decisores em política externa levarem em consideração a avaliação pública das ações e propostas apresentadas. Esse debate se divide entre os que vêem o Executivo como condutor da opinião pública, até mesmo utilizando a imprensa como ferramenta, e os que ressaltam a preocupação dos representantes do Estado, sobretudo os que o são por meio de cargos eletivos, em considerar a avaliação de suas políticas por seus eleitores e pelo conjunto da sociedade. A segunda vertente relativiza o debate da primeira e aponta para o fato de que não se pode considerar como público o conjunto de leitores dos jornais, uma vez que a leitura é seletiva e os temas de política externa não atraem a maior parte desses leitores. Entretanto, estudos que avaliam a opinião pública tendem a considerar como público interessado em política externa os leitores que pertencem às camadas mais altas da sociedade, com formação universitária e maior nível de

participação política,<sup>3</sup> o que os torna atores com maior potencial de influência na barganha doméstica de política externa caso seus interesses e suas preferências estejam em jogo.

Há que se considerar também os efeitos da cobertura da imprensa sobre o interesse da população. Em primeiro lugar, a utilização de enfoques relacionados ao dia-a-dia dos leitores para tratar de temas de política externa tende a aumentar o interesse de outras parcelas do público pelo assunto. Com maior interesse, o leitor busca mais informações e, mais bem informado, torna a aumentar seu interesse, completando um movimento espiral que acaba por ampliar a relevância da política externa na agenda pública. Em segundo lugar, o aumento do espaço reservado pelos veículos de comunicação ao debate de política externa também contribui para despertar o interesse dos leitores. Como será analisado em mais detalhes adiante, a permanência de um determinado tema na pauta dos jornais faz com que esse tema ganhe importância na agenda pública. Assim, um efeito esperado da diplomacia presidencial de Cardoso é que, ao atrair a atenção da imprensa para assuntos de política externa, esses assuntos tenham se tornado mais relevantes no debate político doméstico. A maneira como os jornais trataram os temas, portanto, assume grande importância, pois os veículos passariam a informar de maneira predominante – às vezes, exclusiva – grande parcela da sociedade cada vez mais interessada em política externa e com interesses a defender na barganha doméstica para sua implementação.

As considerações sobre as abordagens da Comunicação e da Opinião Pública são fundamentais para se compreender os recortes feitos no tema desta dissertação. O período Cardoso<sup>4</sup> é particularmente promissor para análises do papel da imprensa como ator autônomo de política externa em função dos efeitos que a diplomacia presidencial tem sobre a cobertura dos jornais – e o interesse dos leitores, conseqüentemente – e também por ser um período que se segue à crise dos paradigmas de inserção internacional do Brasil, na virada dos anos 80 para os 90 do último século. Maior cobertura de política externa significa mais atenção do

---

<sup>3</sup> HOLSTI, 1967; HOLZHACKER, 2001; HILL, 2002.

<sup>4</sup> A expressão “período Cardoso” será usada nesta dissertação para se referir aos oito anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, de janeiro de 1995 a dezembro de 2002.

público, maior relevância dos temas na agenda pública, mais informação para os grupos domésticos envolvidos na barganha e, do ponto de vista do analista, mais material publicado sobre o qual se debruçar e ter um quadro mais amplo da relação entre imprensa, sociedade e elites governantes. Já as incertezas sobre os rumos da política externa beneficiam análises dos fatores domésticos que as influenciam, uma vez que o debate está aberto e as posições de cada ator não estão ainda bem definidas. O momento é propício, portanto, para que não só a imprensa como qualquer outro grupo atue mais incisivamente a fim de alcançar suas preferências e para que essa atuação seja mais facilmente observada, se comparado a um momento de políticas bem definidas que tenham larga base de apoio internamente.

A crise de paradigmas do fim dos anos 80 corresponde ao período de conclusão da transição democrática no Brasil, no fim do mandato de José Sarney e início do governo Fernando Collor de Melo. Ela está relacionada, no plano interno, ao esgotamento do modelo econômico de desenvolvimento e ao rearranjo político provocado pela volta da democracia; no plano externo, às mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização da economia mundial.<sup>5</sup> A ocorrência quase simultânea desses fatores impediu que a diplomacia brasileira se orientasse por um dos dois eixos que moldaram sua atuação por mais de um século. De um lado, a aliança com os Estados Unidos com vistas a aumentar o espaço de atuação internacional do Brasil esbarrava no déficit de credibilidade do país no exterior, agravado pelas sucessivas crises econômicas e pela instabilidade política por que Collor passava. De outro, a diversificação dos parceiros externos para aumentar o poder de barganha do país já não se explicava pelo discurso terceiro-mundista e esbarrava nas dificuldades impostas pelas mudanças no contexto internacional com o fim da Guerra Fria. A nova realidade econômica e política internacional provocara divisões dentro do Itamaraty, das elites governantes e também dos mais fortes setores da economia brasileira, desfazendo a coalizão que sustentara o globalismo nas décadas anteriores.

Durante o governo Itamar Franco, breve e politicamente conturbado, as ações externas do Brasil foram marcadas por avanços e recuos. Ainda que o Itamaraty possa ter preservado alguns princípios historicamente importantes na

---

<sup>5</sup> LIMA, 1994; HIRST & PINHEIRO, 1995.

atuação da chancelaria, como o respeito às normas internacionais e a diplomacia voltada para o desenvolvimento do país, não se conseguiu definir uma nova linha conceitual com apoio interno suficiente para direcionar a inserção internacional do Brasil naquele governo. Portanto, é num momento de intenso debate sobre as preferências e os interesses do país no plano externo que Cardoso chega ao poder e Luiz Felipe Lampreia, ao comando da pasta das Relações Exteriores.

No novo governo que se iniciava, a chancelaria adotou a retórica da valorização da diplomacia pública como forma de agregar a sociedade e seus representantes mais mobilizados à formulação da política externa brasileira. O principal instrumento para levar adiante essa orientação foi, desde o início, a diplomacia presidencial. Pela condição de visibilidade própria da figura do presidente – aliada às características de cosmopolita e de intelectual prestigiado de Cardoso – a diplomacia presidencial conseguia, ao mesmo tempo, ampliar a credibilidade e a presença brasileira no exterior, e aumentar o espaço reservado à política externa na agenda pública em função da cobertura da imprensa.

Em sua primeira apresentação perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, o ministro Lampreia atribuiu ao presidente a orientação em favor da diplomacia pública:

“É diretriz do Presidente Fernando Henrique Cardoso que a política externa se faça em diálogo permanente com a sociedade, seja através das lideranças políticas, seja através da imprensa, seja através do contato direto em seminários e encontros com a academia e as organizações não-governamentais. (...) O Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade, à qual presta contas, inclusive através do Congresso Nacional.”<sup>6</sup>

Nessa declaração, a participação da sociedade no processo aparece mais como uma concessão do Executivo que como um embate político doméstico. É interessante notar que à chancelaria cabe defender os interesses que ela mesma “identifica”, o que reforça a idéia de que a formulação da política externa continua sendo prerrogativa do Itamaraty e ignora a natureza política do processo. O tom se modifica dois anos mais tarde, quando o ministro volta ao tema numa conferência para parlamentares e acadêmicos na Argentina:

---

<sup>6</sup> LAMPREIA, 1995c.

“E quanto aos agentes econômicos e sociais – os empresários, os executivos, os sindicalistas e organizações não-governamentais, a imprensa e o mundo acadêmico – a democracia e a liberdade econômica, as duas forças que ordenam e homogeneizam de certa forma as relações internacionais de hoje, conferiu-lhes um papel relevante como participantes nos processo decisivos (...) na qualidade de atores e co-participantes. (...) Estamos longe dos tempos em que os Governos, isolados em torre de marfim do Estado, acreditavam-se capazes de conceber e implementar políticas (...) confiando na indiferença mais ou menos generalizada da sociedade civil. (...) Sem a participação, sem o compromisso, sem o interesse e a compreensão daqueles agentes econômicos e sociais, de alguma maneira atingidos pelas decisões, as políticas de interação não prosperam.”<sup>7</sup>

Dessa vez, o ministro reconhece a necessidade de participação e compromisso dos grupos sociais “atingidos pelas decisões”, embora a retórica não incorpore a noção de barganha política nem se estenda nas formas de participação que esses atores domésticos possuem. Fica claro nas declarações, porém, que o Itamaraty reconhece os mais variados grupos – inclusive a imprensa – como agentes capazes de interagir na formulação da política externa e em seu acompanhamento. Nesse caso, a utilização da diplomacia presidencial por Cardoso tem papel fundamental na dinâmica dessa interação porque atrai para si a cobertura dos veículos de comunicação e traz os temas de política externa para o debate público.

Logo, esta pesquisa toma a crise de paradigmas de inserção internacional do Brasil como o ponto de partida para uma nova orientação do Itamaraty voltada para a diplomacia pública, ainda que, como será analisado em capítulos seguintes, a chancelaria pratique uma retórica de diálogo e negociação interna bem maior que o real espaço dado aos grupos domésticos na formulação da política externa. A diplomacia presidencial é uma saída possível para a crise, não por ser um novo paradigma, mas por ser uma estratégia adequada ao momento de indefinição vivido pelo país, quando múltiplos interesses disputavam espaço na política externa e o Executivo não tinha uma postura clara e firme. Ao mesmo tempo, por intensificar a cobertura dos jornais sobre as relações exteriores do Brasil, ela potencializa o papel da imprensa como interlocutor da chancelaria e filtro de informação da sociedade.

---

<sup>7</sup> LAMPREIA, 1997a.

Com base no momento político apresentado acima e diante da oportunidade aberta pelo uso da diplomacia presidencial nos oito anos analisados aqui, esta pesquisa buscará responder à pergunta: a imprensa nacional pode ser considerada um ator autônomo no processo de formulação da política externa brasileira durante o período Cardoso?

Qualquer evidência que ajude a responder essa pergunta só pode ser considerada a partir do significado de “autonomia” para os fins desejados nesta dissertação. Tendo por fundamento algumas propostas teóricas da Comunicação e da Análise de Política Externa, a atuação da imprensa pode ser considerada autônoma na ocorrência – não necessariamente simultânea – de três padrões de comportamento que serão examinados a seguir: a participação no debate sobre a política externa a partir de uma visão distinta daquela defendida pelo Executivo; a exposição das políticas oficiais a um exame crítico, confrontando os interesses e preferências envolvidos nas decisões tomadas; e a manifestação dessas opiniões e críticas de forma regular e coerente, fundamental para evidenciar a existência de uma posição própria defendida pelo veículo em questão no debate. É preciso, também, diferenciar “voz autônoma” de “participação autônoma”. Não basta à imprensa manifestar-se contra determinada política ou a favor dela para que seja um ator. É preciso haver, no mínimo, diálogo com o Executivo e outros setores da sociedade. Já que o objetivo desta pesquisa não é medir a influência dos meios de comunicação na política externa, mas sim analisar seus mecanismos de atuação para avaliar sua relevância no processo político doméstico, o trabalho vai buscar exemplos desses diálogos e seus desdobramentos, sem se deter na incorporação ou não das propostas da imprensa à política externa brasileira.

O primeiro comportamento da imprensa que evidenciaria autonomia no processo político doméstico é o não-alinhamento com a visão oficial dentro do debate sobre a política externa. A literatura que critica a imprensa como ator com influência na política externa enfatiza a capacidade do Executivo de transferir à imprensa suas preferências e sua agenda, interferindo diretamente na relevância que os temas ganham no debate interno e moldando as expectativas quanto ao resultado das políticas.<sup>8</sup> Segundo essas análises, é a elite governante quem influencia a cobertura da imprensa e não o contrário. Uma outra crítica, na mesma

---

<sup>8</sup> ROBINSON, 2001, p. 525.

linha, ressalta que os veículos de comunicação, editores e jornalistas são parte da elite e tendem a refletir as preferências do grupo a que pertencem. As diferentes visões que a imprensa noticiaria seriam reflexo das divergências dentro desse grupo dominante e não poderiam ser atribuídas a uma posição própria dos veículos.<sup>9</sup>

Entretanto, essas abordagens tendem a desconsiderar dois aspectos fundamentais do trabalho da imprensa que conferem a ela autonomia: o trato com as fontes e a escolha dos enquadramentos, ambos analisados com mais detalhes nos próximos capítulos. O primeiro diz respeito ao princípio básico do trabalho jornalístico que recomenda a busca de várias fontes para uma mesma informação, a confrontação de versões e a checagem dos dados para a publicação de qualquer conteúdo. Assim, ainda que a proximidade entre o jornalista e os representantes do Executivo seja grande, a manipulação deliberada das informações é severamente constrangida pela forma como os jornalistas, em geral, atuam. O segundo fator – os enquadramentos – diz respeito aos elementos da notícia que ganharão mais relevância num texto jornalístico, aos parâmetros que orientarão os julgamentos e aos argumentos que darão apoio à opinião expressa. Em geral, os jornais utilizam um conjunto pequeno de enquadramentos para analisar um tema ao longo do tempo e essa escolha depende de inúmeras variáveis. A combinação delas pode levar a imprensa a analisar a política implementada pelo Executivo de um ponto de vista diferente do oficial e de outros grupos da elite, assumindo a característica de uma posição própria sobre o tema.

Dessa forma, o primeiro dos três comportamentos capazes de evidenciar a autonomia da imprensa como ator na formulação da política externa brasileira é o que a localiza num ponto diferente do oficial dentro do debate, falando de um local distinto do ocupado pelo Executivo. Sem estarem vinculados obrigatoriamente a nenhum dos grupos da elite na discussão sobre a política externa, ainda que pertencendo a essa elite, os veículos de comunicação seriam um ator com posição própria e capaz de manifestar essa posição em função de mecanismos pertinentes ao seu fazer diário.

O segundo comportamento esperado para se considerar a imprensa como ator autônomo é o exame crítico das propostas do Executivo. Como observa Robinson, alguns autores são céticos quanto à autonomia porque vêem o

---

<sup>9</sup> BENNETT, 1990.

Executivo como uma eficiente estrutura de “produção de consenso”.<sup>10</sup> Por esse ponto de vista, a imprensa não seria capaz de confrontar os argumentos oficiais em política externa porque os parâmetros de julgamento já seriam dados pelo Executivo no momento em que a informação é transmitida. Novamente, porém, essa conclusão falha por ver nos principais decisores a única fonte de informação dos jornalistas. Ainda quando não haja especialista em política internacional na imprensa brasileira, seria ingênuo crer que columnistas e articulistas não dispõem de conhecimento próprio nem de outras fontes capacitadas para comentar as propostas oficiais.

Estudos que relacionam a imprensa com a política externa mostram que os decisores, em geral, são atentos aos comentários que editoriais e artigos de grandes jornais publicam sobre suas políticas.<sup>11</sup> Esse tipo específico de conteúdo jornalístico teria maior capacidade analítica e mais liberdade para examinar as propostas oficiais que a cobertura regular da imprensa, mais sujeita ao direcionamento desejado pelo Executivo. Ao fazer esse exame, a imprensa estaria trazendo ao debate doméstico temas e visões a que, de outra forma, a maior parte de seus leitores não teria acesso. Ainda que as críticas da imprensa não provoquem uma mudança imediata na política, novas informações são capazes de alterar as estratégias dos grupos domésticos e, com isso, modificar o equilíbrio de forças que sustenta o governo, além de influenciar o julgamento que a sociedade faz de seus representantes.

Por fim, o terceiro comportamento que se buscará nesta pesquisa para que se possa ver a imprensa como ator autônomo é a coerência e a regularidade nos enquadramentos e argumentos apresentados pelos jornais. Como dito acima, as escolhas feitas durante o processo de produção das notícias envolvem diversos fatores, que estão relacionados às preferências de jornalistas, editores e da própria empresa de comunicação. Para que se possa atribuir à imprensa um papel autônomo, é preciso que essas escolhas sigam um padrão coerente, já que a não-contradição é um dos princípios que dão credibilidade aos jornais. Da mesma forma, só será possível atribuir uma determinada posição à imprensa no debate sobre política externa se a opinião que ela expressa for reafirmada com alguma regularidade ao longo do tempo. Do contrário, pode ser que determinado veículo

---

<sup>10</sup> ROBINSON, 2001, p. 526.

esteja abrindo espaço para que um outro ator doméstico se manifeste, o que – apesar de legítimo – não se configura como influência autônoma no processo de formulação da política externa.

Portanto, a consideração da imprensa como ator autônomo não obriga a que os veículos de comunicação participem da barganha doméstica em defesa de seus próprios interesses. É parte do ofício jornalístico expor diversas visões do mesmo fato, embora não se deva esperar que o conteúdo de editoriais seja contrário aos interesses da empresa de comunicação, uma vez que esses textos são, por definição, a opinião expressa do jornal. A questão, porém, é que a participação da imprensa no debate político não pode ser analisada em função das preferências da empresa ou de um grupo específico da elite, pois sua influência sobre a barganha se dá em termos distintos daquela exercida por outros atores. Imprensa autônoma como ator doméstico, para os fins desejados por esta pesquisa, não é aquela que persegue seus próprios interesses, como fazem grupos sociais e atores individuais. É, sim, a que se alinha a diferentes pontos de vista em situações diferentes, deixando claro a quem pertencem os interesses em questão, e o faz com coerência suficiente para que se possa identificar suas opiniões e os argumentos pelos quais ela apóia ou critica os diferentes atores na barganha política interna.

É com base nessas considerações sobre o caráter do comportamento autônomo da imprensa que esta dissertação apresenta sua hipótese para a questão inicial. Tendo em vista a formulação da política externa brasileira como um processo que mobiliza diferentes atores domésticos em defesa de suas preferências, esta pesquisa buscará evidências de que a imprensa atua de forma autônoma nesse processo e que pode, por isso, ser considerada um ator relevante durante o período Cardoso.

Na via direta, a hipótese é que os editoriais e colunas são um canal de diálogo entre os jornais e o Executivo, capazes de expor as políticas oficiais a um exame crítico. Com uma visão própria de quais devem ser os objetivos perseguidos pelo Brasil no plano internacional, a imprensa seria capaz de contestar propostas e afirmações oficiais confrontando-as com dados e

---

<sup>11</sup> HILL, 2002; COHEN, 1963; SEYMORE-URE, 1968.

argumentos vindos de outras fontes. Não se procura nos oito anos de governo Cardoso situações em que a política externa tenha sido modificada em função da cobertura desfavorável da imprensa, embora recuos não estejam descartados a princípio. As evidências a essa hipótese devem ser buscadas em momentos em que seja nítido o debate de representantes diplomáticos e os jornais examinados, bem como em manifestações públicas da chancelaria sobre os efeitos das opiniões dos jornais em qualquer aspecto da inserção internacional do Brasil.

Na via indireta, a hipótese é que os jornais são capazes de influenciar a opinião de grupos sociais importantes na definição da política externa – empresários, sindicatos, parlamentares, ONGs – que os têm como principal fonte de informação sobre assuntos exteriores. Para isso, será necessário evidenciar a atuação autônoma da imprensa, como explicitada acima, e sua capacidade de interferir na agenda pública. Se agir dessa forma, como esperado por esta pesquisa, a imprensa brasileira se encaixa no que as análises de política externa e de opinião pública consideram ser o tipo de influência que os veículos de comunicação têm sobre a sociedade, aquele capaz de alterar a dinâmica da barganha contra ou a favor de determinada proposta. Influenciando a opinião dos grupos de interesse, a imprensa estaria influenciando, pela via indireta, a formulação da política externa brasileira.

Por fim, cabe discutir a escolha do objeto de análise desta pesquisa e o alcance desejado das conclusões que se pode tirar a partir dele. A rigor, poderia ser considerado imprensa qualquer veículo de comunicação, público no seu alcance, com finalidade de informar sobre o cotidiano de uma região, seja uma cidade ou o mundo, e seus habitantes. Entretanto, esse objeto amplo e pouco preciso receberá alguns recortes neste trabalho. Primeiro, as análises, características e conclusões acerca da imprensa dirão respeito apenas à imprensa escrita. Segundo, o objeto a ser examinado nos próximos capítulos são os jornais Folha de S. Paulo e O Globo, sem a pretensão de estender seu comportamento ao conjunto da imprensa escrita brasileira, mas por considerar que esse recorte responde pela fatia da imprensa mais relevante aos fins desta pesquisa. Terceiro, como a intenção é analisar a opinião dos veículos impressos, o conteúdo relevante para a análise será o de editoriais e colunas, deixando de lado a cobertura regular dos jornais. Por fim, o recorte temporal e temático já foi delineado na

apresentação do tema deste trabalho: trata-se de uma análise da formulação da política externa brasileira com base na diplomacia presidencial executada nos oito anos de governo de Cardoso.

A escolha do foco na imprensa escrita se justifica pelo efeito que a cobertura desse tipo de meio tem sobre a opinião dos vários setores da sociedade, em comparação à influência de outros meios de comunicação. A maior parte das abordagens que apontam a imprensa como ator doméstico de política externa considera os jornais – bem mais que a televisão, o rádio ou os novos meios – como o veículo com capacidade para exercer o poder de filtro que condiciona o debate político doméstico.<sup>12</sup> Coombs e Mackuen, revendo os estudos de McCombs nos anos 70, afirmam que a pauta dos meios eletrônicos é direcionada pela dos impressos, e não o inverso. Além disso, a influência da televisão teria um caráter muito mais passageiro que a de jornais e revistas.<sup>13</sup> Já Kluver analisa a audiência de diferentes meios de informação e conclui que os editoriais de jornais são o conteúdo jornalístico com argumentos mais bem formulados, o que leva os leitores a refletirem mais sobre seu conteúdo e sobre os temas da agenda pública.<sup>14</sup> Os meios de informação baseados em imagens, por outro lado, tenderiam a deixar o espectador com poucos recursos para pesar diferentes argumentos e aprimorar seu ponto de vista.

Como fatia relevante da imprensa escrita brasileira, esta pesquisa selecionou os jornais diários O Globo e Folha de S. Paulo. Em primeiro lugar, esses são os dois veículos de maior circulação no país, com médias superiores aos 300 mil exemplares diários. Além disso, são os que mais bem incorporam a noção de jornal “nacional”, já que sua cobertura se ampara em sucursais ou escritórios na maior parte das capitais e sua distribuição permite a circulação dos exemplares nos principais centros do país. Pesa na escolha, também, o fato de serem jornais com tradição de cobertura política e econômica, com estrutura para acompanhar as viagens presidenciais e suas repercussões, e com respeitados formadores de opinião em suas equipes de colunistas e editorialistas. Por fim, a seleção desses dois veículos está baseada também no público a que eles se dirigem. O perfil majoritário de seus leitores abrange as classes A e B, nos principais centros

---

<sup>12</sup> HILL, 2002; TRAQUINA, 1995; SEYMOUR-URE, 1968; AULT & MEERNIK, 2001.

<sup>13</sup> COOMBS & MACKUEN, 1984, p. 24.

<sup>14</sup> KLUVER, 2002, p. 504.

políticos e econômicos do Brasil e com formação superior. Logo, integram o estrato da sociedade que, como será analisado adiante, tem mais interesse por política externa e mais capacidade de participar da barganha política doméstica.

Do conteúdo publicado pela Folha de S. Paulo e pelo Globo sobre política externa brasileira durante o período Cardoso, esta pesquisa vai se deter sobre os editoriais e colunas. Essa opção se deve, principalmente, ao fato de serem ambos as principais vias de manifestação de opinião nos veículos impressos. Os editoriais são o meio pelo qual os jornais expressam suas opiniões sobre os temas que estão em pauta na agenda pública e as colunas têm por objetivo oferecer ao leitor uma análise de um tema que esteja na cobertura diária, a partir da visão de um especialista ou de um jornalista cujas fontes privilegiadas permitem-lhe dispor de informação exclusiva. Assim, quando se pretende avaliar a contribuição qualitativa da imprensa para o debate de política externa, o exame de editoriais e colunas é a forma mais apropriada de se chegar aos argumentos e pontos de vista que embasam a opinião defendida pelos veículos impressos.

Os editoriais e colunas serão analisados a partir do exame de seus enquadramentos e da avaliação que fazem das políticas oficiais. A análise dos enquadramentos, que será abordada no próximo capítulo, tem por finalidade entender as escolhas e os enfoques selecionados pelos jornais para tratar dos temas de política externa, revelando que pontos tendem a ser ressaltados e que outros são desprezados. É por meio dos enquadramentos que se pretende evidenciar, sobretudo, a via indireta de influência da imprensa sobre a política externa, como formadora de opinião da sociedade. Já a avaliação que os jornais fazem das iniciativas do governo é uma forma de se evidenciar o diálogo entre a imprensa e o Executivo, que pode se dar nas páginas de opinião dos próprios jornais, o que corresponde principalmente à via direta de influência.

A maneira como se pretendeu fazer a análise dos textos foi determinante para que se tenha deixado de fora da pesquisa as revistas semanais de circulação nacional. Apesar de partilharem o perfil de público e de abrangência dos dois jornais escolhidos, os semanários possuem um perfil editorial bem diverso do encontrado nos diários. No que diz respeito à manifestação da opinião dos veículos, as revistas pouco se utilizam de editoriais, como fazem os jornais, e as colunas de análise política são apenas uma ou duas por edição, quando existem. Levando em consideração que a periodicidade da revista é semanal e que política

externa não é o tema mais tratado em colunas de política, o efeito desse conjunto de textos é pequeno e o diálogo direto com o Executivo, por meio do exame crítico de suas propostas, é praticamente inexistente.

Por outro lado, as revistas semanais têm um caráter muito mais analítico na cobertura regular que os jornais. Justamente por terem de informar os mesmos fatos que os diários, mas com alguns dias de defasagem, as revistas tendem a publicar reportagens mais analíticas, que poderiam ser usadas para se analisar seu posicionamento no debate sobre a política externa. Contudo, por se tratarem de duas formas de construção textual diferentes, reportagens em semanários e colunas de opinião de diários não poderiam ser examinadas a partir dos mesmos enquadramentos. Em colunas e editoriais, a opinião é explícita, faz parte do conteúdo do texto. Em reportagens, as opiniões se mascaram por trás da estrutura do texto, de suas relações internas de causa e consequência, ou seja, fazem parte da forma como ele é construído e a partir dela se mostram.

Logo, resumindo o que foi dito acima, esta pesquisa examinará colunas e editoriais do Globo e da Folha de S. Paulo publicados durante o período Cardoso e que tenham por tema a política externa brasileira, condição facilitada pela cobertura intensa que a diplomacia presidencial acarreta. Será considerada apenas a imprensa escrita por ser a que reúne as condições essenciais para influenciar as posições assumidas pelos grupos sociais e atores políticos domésticos. E no conjunto dos veículos impressos de abrangência nacional, os dois diários foram selecionados porque representam a fatia mais relevante da imprensa escrita brasileira pelos critérios de circulação, abrangência e perfis editorial e de público.

Assim, os próximos capítulos serão divididos de forma que se consiga entender os mecanismos que a imprensa utiliza para manifestar suas opiniões e relacioná-los ao debate doméstico para formulação da política externa brasileira no período Cardoso. O capítulo 2 vai relacionar a Análise de Política Externa com contribuições da Comunicação e da Opinião Pública. O esforço é necessário para que se entenda a forma como a imprensa atua, bem como o alcance e os limites de sua influência sobre a sociedade e o Executivo. Em função de particularidades do ambiente político e da imprensa no Brasil, serão feitas algumas considerações sobre o país no que tange à opinião pública e à relação entre políticos e jornalistas. O Capítulo 3 examinará o período Cardoso do ponto de vista da política externa

brasileira. Após a crise de paradigmas do início dos anos 90, a utilização da diplomacia presidencial como estratégia de inserção internacional motivou o debate doméstico sobre os objetivos da política externa e trouxe a imprensa para esse debate a partir da atenção que a mídia dá às ações do presidente. O capítulo também abordará os limites da diplomacia pública no período em função do insulamento que caracteriza o Itamaraty. No Capítulo 4, será feita a análise dos textos selecionados no Globo e na Folha de S. Paulo. Após a separação dos enquadramentos mais comuns nos editoriais e colunas, serão feitas observações sobre cada um deles para que, na conclusão, os dados dessa pesquisa possam ser comparados às propostas de influência da imprensa na política externa pelas vias direta e indireta.