

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro Socioeconômico
Departamento de Economia e Relações Internacionais

Jonatan Carvalho de Borba

**A IMPRENSA COMO ATOR DE POLÍTICA EXTERNA:
A cobertura da Adesão da Venezuela ao MERCOSUL pela Folha de São Paulo e O
Estado de São Paulo**

Florianópolis, 2016

Jonatan Carvalho de Borba

**A IMPRENSA COMO ATOR DE POLÍTICA EXTERNA:
A cobertura da Adesão da Venezuela ao MERCOSUL pela Folha de São Paulo e O
Estado de São Paulo**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial e obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Florianópolis, 2016

Jonatan Carvalho de Borba

**A MÍDIA COMO ATOR DE POLÍTICA EXTERNA:
a cobertura da Adesão da Venezuela ao MERCOSUL pela Folha de São Paulo e O
Estado de São Paulo**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 (nove) ao aluno Jonatan Carvalho de Borba na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan – UFSC (Orientador)

Profa. Dra. Mónica Salomón - UFSC

Msc. Juliana Miranda da Silva – PPGH/UDESC

Florianópolis, 01 de dezembro de 2016

À minha família.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Catarina, em especial, ao Centro Socioeconômico por me proporcionar o espaço no qual por quatro anos amadureci pessoal e intelectualmente. Ao CNPq, que financiou a minha incrível experiência de iniciação científica.

Aos professores do curso de Relações Internacionais da UFSC, que transmitiram o seu conhecimento, promoveram debates e, de forma incansável, se dispuseram a responder os meus inúmeros questionamentos. Ao professor Daniel Castelan, meu orientador, que, desde a disciplina de metodologia, sempre demonstrou paciência e dedicação. Agradeço pela sua confiança e o exemplo de profissionalismo e disposição. À professora Karine de Souza Silva, de quem fui bolsista por dois anos e meio. A senhora esteve sempre de portas abertas para mim, me ajudando nas horas mais difíceis. Jamais esquecerei. Ao Eirenè, que serviu de incubadora para minha iniciação científica. Agradeço a todos os pós-graduandos e graduandos do grupo. Em especial, agradeço ao Rafael, que com seus “incentivos” me ensinou a diferença entre estudar e pesquisar. À Camila e à Mariah, que sempre se dispuseram a me ajudar com as minhas pesquisas. Ao GAPE, onde nasceram as ideias deste trabalho e a inspiração para seguir carreira acadêmica na área.

À minha família, que sempre me apoiou. Aos meus amigos. Em especial, ao Lucas, ao Ceron, ao Picci, à Dória e ao Osvaldo. Sem vocês estes quatro anos não teriam sido tão divertidos e interessantes.

“To know and not to know, to be conscious of complete truthfulness while telling carefully constructed lies, to hold simultaneously two opinions which cancelled out, knowing them to be contradictory and believing in both of them, to use logic against logic, to repudiate morality while laying claim to it, [...] to forget whatever it was necessary to forget, then to draw it back into memory again at the moment when it was needed, and then promptly to forget it again, and above all, to apply the same process to the process itself – that was the ultimate subtlety: consciously to induce unconsciousness, and then, once again, to become unconscious of the act of hypnosis you had just performed.”

1984, George Orwell

RESUMO

Este estudo trata da análise do viés dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo acerca da adesão da Venezuela ao MERCOSUL durante a tramitação do protocolo de adesão no Congresso Brasileiro, entre 2006 e 2009. Para tanto, o primeiro capítulo traz duas teses de relativo consenso na literatura de política externa brasileira: que houve expansão dos atores e temas na política externa brasileira após mudanças estruturais nas arenas doméstica e internacional nas décadas de 1980 e 1990; e, que estas mudanças geraram efeitos distributivos na política externa, tornando-a mais politizada. A imprensa, abordada no segundo capítulo deste trabalho, assume o importante papel de principal, quando não única, fonte de informações e canal de comunicação entre opinião pública e elite política. Dessa forma, a politização, ou não, de um ponto da agenda de PEB será em grande medida resultado da cobertura ou não da imprensa sobre aquele assunto, e a forma como o assunto será reportado. No capítulo 3, foi feita a análise quantitativa e qualitativa da cobertura dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, especificamente, a tramitação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL no Congresso Nacional. No geral, ambos os jornais apresentaram um viés negativos – de forma mais acentuada no O Estado de São Paulo –, particularmente, quando considerados os editoriais.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira; Mídia; MERCOSUL; Venezuela; Congresso Brasileiro.

ABSTRACT

This study concerns the bias' analysis of the newspapers Folha de São Paulo and O Estado de São Paulo concerning the accession of Venezuela to MERCOSUR during the processing of the Protocol of accession in the Brazilian Congress, between 2006 and 2009. For this purpose, the first chapter presents two thesis, of relative consensus in the Brazilian Foreign Policy literature: that an expansion of actors and themes in the Brazilian Foreign Policy has happened after structural changes at the domestic and international arenas during the 1980s and 1990s; and that these changes generated distributive effects in the Brazilian Foreign Policy, politicizing it. The Press, addressed in chapter two, assumes the important role of the main, when not the only, source of information and channel of communications between public opinion and political elite. Accordingly, the politicization, or not, of a topic in the Brazilian Foreign Policy agenda will be to great extent result of press coverage, or lack of, that given topic, and the way it will be reported. In chapter three, a quantitative and qualitative analysis of Folha de São Paulo and O Estado de São Paulo's coverage of the accessing process of Venezuela to MERCOSUR, specifically, the processing of the Protocol of accessing of Venezuela in the Brazilian Congress was done. In general, both newspapers presented a negative bias – more sharply in the O Estado de São Paulo –, particularly, when the editorials were take into account.

KEYWORDS: Brazilian Foreign Policy; Press; MERCOSUR, Venezuela; Brazilian Congress.

LISTA DE TABELA

Tabela 1: Votações nominais referentes ao ingresso da Venezuela no Mercosul na Câmara de Deputados e no Senado.	45
Tabela 2 - Tramitação no Congresso brasileiro do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Classificação das matérias na Folha de São Paulo.....	47
Gráfico 2 - Classificação das matérias no jornal O Estado de São Paulo	48
Gráfico 3 - Viés das matérias por classificação (Folha de São Paulo)	50
Gráfico 4 - Viés das matérias por classificação (O Estado de São Paulo)	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.
DEM – Democratas
FSP – Folha de São Paulo
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MSC – Mensagem Presidencial
OESP – O Estado de São Paulo
PEB – Política Externa Brasileira
PIB – Produto Interno Bruto
PDC – Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados
PDS – Projeto de Decreto Legislativo do Senado
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RCTV – Rede Caracas de Televisão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PÓS-DITADURA E GUERRA FRIA	14
1.1 MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	15
1.2 DESENCAPSULAMENTO DO ITAMARATY E O ATORES DA PEB	19
1.3 “QUEM GOVERNA?”	25
2 O PAPEL POLÍTICO DA IMPRENSA	29
2.1 IMPRENSA, OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA	29
2.2 O PAPEL DA IMPRENSA NA POLÍTICA EXTERNA	32
2.3 <i>AGENDA-SETTING</i>	34
2.4 <i>FRAMING</i>	37
3 A COBERTURA DA IMPRENSA SOBRE A ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL	40
3.1 NOTAS METODOLÓGICAS	41
3.2 A TRAMITAÇÃO DO PROTOCOLO DA ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NO CONGRESSO BRASILEIRO	43
3.3 ANÁLISE QUALI-QUANTITATIVA DA COBERTURA DA MÍDIA SOBRE A TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO BRASILEIRO DO PROTOCOLO DA ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL.....	46
3.3.1 Classificação das matérias	48
3.3.2 Enquadramentos	51
3.3.3 Menções ao Presidente	53
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

O Brasil passou nas décadas de 1980 e 1990 por drásticas mudanças econômicas e políticas. O fim da Guerra Fria, o fim da ditadura militar, o aprofundamento do processo de globalização abriram espaço para que novos atores e temas surgissem na arena da política externa. Com os novos efeitos distributivos adquiridos pela agenda de política externa, resultantes das liberalizações política e econômica, diferentes atores domésticos passaram a se interessar e tentar influência a formulação da política externa brasileira. Estes efeitos distributivos levaram, portanto, à politização da agenda de política externa, pelo menos em alguns de seus pontos. Este trabalho argumenta que a imprensa foi um destes novos atores de política externa a surgir e contribuir para a politização da agenda de política externa brasileira e analisa sua atuação no processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL.

A imprensa é a principal, quando não a única, fonte de informação às partes interessadas na política externa. Grupos de interesse, partidos políticos, empresários, sindicatos e outros atores domésticos relevantes que buscam influenciar a política externa brasileira só podem tentar influenciar a Política Externa Brasileira (PEB) quando tiverem informação sobre a política em questão e sobre as ações do Executivo. Diferentemente do Executivo, que tem acesso às fontes primárias de informação sobre a política externa, quando não é a própria fonte, os demais atores domésticos encontram na imprensa a sua fonte de informações. A imprensa age não somente com uma fonte de informações, mas também como uma plataforma para o debate político, defendendo, inclusive, opiniões próprias.

Dessa forma, a politização, ou não, de um ponto da agenda de PEB será, em certa medida, resultado da cobertura ou não da imprensa sobre aquele assunto, e a forma como irá cobrir aquele assunto. Um assunto que não aparece nos grandes jornais é, na maioria das vezes, um assunto que não chega ao conhecimento da opinião pública em geral. Por outro lado, quando um assunto é reportado nos grandes jornais, a forma como este assunto é apresentado tem grande impacto na forma como a opinião pública irá interpretar aquela política.

O caso da adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi um caso politizado no Brasil. Assumindo que a imprensa tem um papel importante neste processo de politização, torna-se essencial saber o quanto a imprensa expôs à sua audiência esse tema e de que forma ela lhe apresentou. Portanto, a principal pergunta que este trabalho tentou responder foi: Quais foram os instrumentos utilizados pela imprensa para tentar influenciar o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL?

Para fazer esta análise foi eleito, portanto, a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, especificamente, a tramitação no Congresso Nacional brasileiro do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela. Foi analisada a cobertura dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo no período de 2006 a 2009. A escolha dos jornais deu-se por serem dois dos maiores jornais impressos de circulação nacional. O período abarca desde a assinatura no Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL em 04 de julho de 2006 pelos presidentes dos quatro países que constituem o MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e o presidente da Venezuela até a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 430, de 2008 (PDS 430/2008), que aprova o mesmo protocolo, no Senado em 15 de dezembro de 2009.

No capítulo 1, serão apresentadas as mudanças dos cenários doméstico e internacional que possibilitaram o surgimento de novos atores e novos temas na política externa brasileira, especificamente a imprensa; bem como explicar, brevemente, os motivos pelos quais, antes das décadas de 1980 e de 1990, a política externa brasileira era concentrada no Itamaraty.

O papel da imprensa na política é abordado no capítulo 2, no qual foram apresentadas teorias sobre o papel da imprensa na política externa. Nas duas últimas seções do capítulo 2 foram apresentadas duas teorias que serviram como modelo de análise, *agenda-setting* e *framing*, instrumentos disponíveis à imprensa para tentar influenciar um determinado tema, através da seleção de notícias e dos aspectos particulares explorados sobre aquele assunto.

No capítulo 3, foi feita a análise quantitativa e qualitativa da cobertura dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, especificamente, a tramitação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL no Congresso Nacional.

1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PÓS-DITADURA E GUERRA FRIA

“In a political system where nearly every adult may vote but where knowledge, wealth, social position, access to officials, and other resources are unequally distributed, who actually governs?”

(Robert Dahl)

Este capítulo tem como objetivo apresentar, de forma geral, algumas teses importantes sobre a atual Política Externa Brasileira (PEB) com o intuito de explicar o surgimento, nas décadas de 1980 e 1990, de novos temas e atores na agenda de PEB. Este argumento é relativamente consensual na literatura de PEB.¹ A imprensa, argumenta-se neste trabalho, é, também, um desses atores que parecem ter ganhado força após as transformações que essa literatura indica. E que por ser considerada, muitas vezes, como um canal de comunicação entre a opinião pública e o governo, e a principal fonte de informação para esses vários atores, justifica a necessidade deste capítulo, que tentará apontar, ainda que não exaustivamente, as consistências e mudanças na dinâmica do relacionamento entre esses vários atores.

De maneira geral, há certo consenso entre esses autores que o fim da Guerra Fria, a acentuação do processo de globalização e a redemocratização do Brasil geraram neste um processo de liberalização econômica e política que levaram as negociações da agenda de política externa brasileira a terem efeitos distributivos, ao mesmo tempo em que mais atores passaram a ter maior espaço para tentar influenciar a agenda de PEB. Em virtude destas mudanças, cessou-se de existir um “consenso” sobre os temas da agenda de PEB, o que gerou uma politização desta agenda (ou pontos dessa).

A primeira seção do capítulo discutirá as mudanças estruturais na política externa brasileira, bem como os seus impactos na tomada de decisão de PEB, da maneira apresentada por importantes autores da área. A segunda seção apresentará, ainda que de forma não exaustiva, os atores que influenciam, ou tentam influenciar, a produção de PEB. A terceira e última seção apresenta uma concepção teórica baseada em Rosenau (2006), com objetivo de melhor entender a relação entre os conjuntos de atores que participam no processo de decisão da PEB, especificamente, a importância relativa dos atores que influenciaram o processo ratificação do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul, no Congresso Brasileiro. Mudanças estruturais, com as quais grande parte da literatura concorda, sugerem que mais autores podem ter influência no processo de formulação da política externa.

¹ Lima (2000), Pinheiro (2009), Almeida (2016), Cason e Power (2009), Faria (2012).

1.1 MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Houve entre meados da década de 1980 e da década de 1990, segundo parte da literatura de PEB², mudanças na realidade da política externa brasileira, que culminaram na politização desta. Quatro determinantes para esta politização são apontados: (i) a intensificação do processo de globalização; (ii) o fim da Guerra Fria; (iii) a liberalização econômica; e (iv) a liberalização política, fruto da redemocratização (LIMA, 2000; PINHEIRO, 2009).

A intensificação do processo da globalização, segundo Pinheiro (2009, p. 18), acentuou o impacto das relações internacionais nos processos internos dos Estados, gerando repercussões para além de suas fronteiras nacionais, o que levou a uma maior interação e, em alguns casos, à diluição da fronteira entre o plano interno e internacional. Da mesma forma, Lima (2000, p. 287) afirma que, enquanto compreendida como internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, a globalização alimenta a superação da divisão entre interno e externo, conseqüentemente culminando na internacionalização da agenda doméstica, quebrando o monopólio do Executivo quanto às questões de política externa, ao incorporar-se à esfera de decisão legislativa. Já Almeida (2016, p. 2) vai mais além e afirma que “[...] o que se logrou, no limiar do século XXI, foi o ‘fim da Geografia’, com a eliminação progressiva e o virtual desaparecimento de algumas das fronteiras políticas que impediam, até aqui, a unificação efetiva dos mercados globais”.

A outra mudança no plano internacional recorrente na literatura de política externa é o fim da Guerra Fria, que permitiu o surgimento de novos temas na agenda de política externa dos países, como o meio ambiente, os direitos humanos, saúde, entre outros (PINHEIRO, 2009, p. 18). Não obstante, segundo Paulo Roberto de Almeida (2016, p. 1), as décadas de 1980 e 1990 “[...] constituem uma espécie de processo inacabado”, dividindo duas épocas: a Guerra Fria, com sua característica bipolar e a “nova ordem internacional” que, com a superação do paradigma Leste-Oeste, trouxe uma multipolaridade que mudou por completo a situação econômica e a política internacional. De acordo com o autor, houve o “delineamento de uma espécie de *Pax Consortis* entre os principais atores mundiais”.

² Cf. Nota 1.

[...] esse período foi também importante — embora desigual, em termos de capacidade transformadora e de inserção econômica internacional — para muitos países emergentes do mundo em desenvolvimento, com uma notável ascensão comercial e tecnológica da Ásia e uma exasperante estagnação econômica na América Latina, fenômeno combinado, neste último continente, a uma bem-vinda transição democrática nos antigos regimes militares, seguida da retomada dos projetos integracionistas que iriam frutificar em princípios dos anos 90 (ALMEIDA, 2016, p. 7).

No plano doméstico, a acentuação do processo de globalização e o fim da Guerra Fria contribuíram em grande medida para a liberalização econômica no país, com início nos anos 1990. De acordo com Pinheiro, a liberalização econômica, que teve seu início nos anos 1990, trouxe efeitos distributivos para a política externa brasileira, na “[...] medida em que o resultado das negociações não conseguia corresponder a consensos previamente instituídos, os quais produziram uma série de ganhadores e perdedores na arena política” (PINHEIRO, 2009, p. 18, tradução nossa)³.

Soma-se à liberalização econômica o retorno do regime democrático no Brasil, a partir de 1985. Conforme aponta Pinheiro (2009, p. 22), as demandas que antes eram reprimidas pelo controle da atividade política por parte do regime ditatorial, que impedia a participação política direta dos setores organizados da sociedade, passaram, pouco a pouco, a ocupar a agenda das definições de políticas públicas, incluindo a de política externa. Pinheiro ainda ressalta que a necessidade enfrentada pelos negociadores de fazer frente aos novos desafios da diversificação da agenda de política externa, que demandavam uma especialização além de suas atribuições, impulsionou os representantes do Estado a buscarem a assessoria das organizações da sociedade civil.

A simbiose destes dois processos domésticos – resultante, em grande medida, dos dois processos no plano internacional⁴ – é melhor exposta por Maria Regina Soares de Lima, ao afirmar que

[o] primeiro processo [liberalização política] induz à descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político, à politização do processo de formação de políticas públicas e à redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo. A liberalização econômica, contudo, implica a retirada da proteção pública prévia, a exposição dos agentes à competição do mercado e uma redefinição dos direitos de propriedade da esfera pública para o mercado. Aquilo que anteriormente era objeto de decisão e alocação pública, a partir do voto da maioria, passa a ser decidido agora no mercado. (LIMA, 2000, p. 265-266).

³ No original: [...] a medida que el resultado de las negociaciones no conseguía corresponder a consensos previamente instituidos, lo cual produjo una serie de ganadores y perdedores en la arena política.

⁴ Maria Regina Soares de Lima é cautelosa, em seu texto, em não estabelecer uma relação de causalidade entre globalização, democratização e mudanças na formulação da política externa.

Portanto, a “pluralização de atores” (CASON, POWER, 2009) com capacidade de influenciar a formulação de política externa – resultado da liberalização política no plano doméstico, que, por sua vez, deve-se parcialmente ao fim da Guerra Fria – associada ao efeito distributivo da política externa – consequência da liberalização econômica resultante da acentuação do processo de globalização (e do fim da Guerra Fria) – geram um processo de politização da política externa nunca antes ocorrido na história da PEB.

Não obstante, existe na literatura quem discorde destas conclusões. Ramanzini Júnior e Farias (2014, p. 3) criticam a tese da “horizontalização”⁵ da tomada de decisão de política externa. Segundo os autores, “[a] maioria dos estudos de Análise de Política Externa Brasileira olha para a realidade atual da política externa brasileira como uma criança recém-nascida que acaba de acordar para o mundo”. Os autores ainda afirmam que a tese da horizontalização está muito mais baseada em uma crença do que no “registro frio da história”. Os autores apontam cinco “fragilidades” na retórica da literatura: imprecisão conceitual, falta de explicitação da linha de base de comparação, insuficiência de base empírica, limitações no uso de fontes e sobrevalorização de forças sistêmicas.

Os autores iniciam com críticas sobre o conceito de horizontalização, indagando se seria esse um processo ou uma situação, se o conceito significa ter competência legal, participar ou influenciar o processo decisório. Concebida como atuação de outros órgãos, afirmam Ramanzini Júnior e Farias (2014, p. 8), a horizontalização não é novidade, possuindo uma robusta amostragem de casos. Não obstante, a atuação de outros atores domésticos que não o MRE é variável em termos de mecanismos institucionais e vias de ação. Outra observação feita pelos autores é o fato de a burocracia estatal ser atualmente muito superior ao que foi em qualquer outro momento anterior da história do país (com exceção, talvez, dos dez últimos anos da ditadura), sendo natural, portanto, que o número de atores presentes na arena política, em termos absolutos, seja maior, sem que isso signifique uma ruptura qualitativa nos padrões decisórios. Além disso, a literatura não explora outras formas de influência, como as consultas – email e até telefonemas são comuns, segundo os autores⁶. Por fim, sobre a existência de repartições de relações internacionais nos demais órgãos governamentais, Ramanzini Júnior e Farias afirmam que há

⁵ Para os autores, os termos “horizontalização”, “descentralização”, “pluralização”, “desencapsulamento”, “politização”, “democratização” e “diversificação de interesses” são sinônimos que fazem referência ao mesmo processo.

⁶ As consultas, segundo Ramanzini Júnior e Farias (2014, p. 8), servem: a) para obter informações e orientação antes de se tomar uma decisão; b) para obter suporte emocional; c) para facilitar a aceitação futura das decisões a serem tomadas; d) para criar consensos; e) para satisfazer a expectativa de que uma determinada decisão foi tomada levando em conta a posição de todos os atores importantes; e, por fim, há a hipótese de construção da narrativa.

[...] áreas internacionais nesses órgãos lideradas por pessoas escolhidas para ocupar cargos exatamente por terem posicionamentos convergentes com o Itamaraty. Assim, apenas a constatação da existência de áreas internacionais em outras instâncias é um indicador limitado para mensurar a horizontalização. Deve-se estudar, ainda, a hipótese da ação de outros atores ocorrer somente após a aquiescência, concordância ou convite do Itamaraty, que atuaria como um *gatekeeper*, permitindo somente o desenvolvimento de atividades convergentes com suas preferências. (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2014, p. 9).

A conclusão dos autores sobre a questão conceitual de horizontalização é que há uma sobreposição dos conceitos de interesse, participação, controle e influência, impactando no resultado de alguns estudos. O conceito de participação, afirmam os autores, é utilizado, muitas vezes, como sinônimo de influência.

Em relação à segunda “fragilidade” apontada por Ramanzini Júnior e Farias (2014), a falta de clareza da linha de base de comparação, a literatura costuma ser precisa na definição do que é o período “atual”, mas falham em delimitar e definir o “passado”.⁷ Isso pode acabar causando um problema do ponto de vista metodológico, visto que um pré-requisito importante pode estar ausente: a comparabilidade.

Quanto à terceira “fragilidade”, insuficiência de base empírica, os autores afirmam que a crença de que o processo decisório da política externa ocorreu de forma insulada, na qual havia uma elevada autonomia do Itamaraty, não possui uma base empírica que possa justificar essa premissa.

No que diz respeito às limitações no uso de fontes, a quarta “fragilidade” apontada pelos autores, documentos legais e entrevistas são as principais fontes utilizadas pela literatura para justificar o argumento de horizontalização. Apesar de importantes, possuem limitações segundo os autores. Esses afirmam que enquanto a legislação reproduz mais a atenção do legislador do que a realidade, as entrevistas sofrem da primeira “fragilidade” supracitada, visto que “muitos entrevistados acreditam que a participação em reuniões interministeriais ou em missões ao exterior denota influência, o que é equivocado” (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2014, p. 13).

A última “fragilidade” apontada por Ramanzini Júnior e Farias refere-se à sobrevalorização de forças sistêmicas. Parte da literatura, segundo os autores,

⁷ De acordo com Ramanzini Júnior e Farias (2014, p. 10), “[o] que os estudos têm feito, de forma geral, é a apresentação da situação atual, mas sem atentar para demonstrar com o mesmo grau de profundidade empírica e uniformidade analítica a situação na linha de base a que se está comparando. Além disso, poucos estudos atentam para o fato de que muitos assuntos e instituições inexistiam há pouco tempo”.

[...] estrutura o argumento da horizontalização a partir de consequências hipotéticas de forças sistêmicas no processo decisório de política externa, como, por exemplo, mudanças no regime político, o processo de globalização e as transformações no sistema internacional. Esses processos teriam efeito causal, ocasionando uma crescente diversificação dos atores que participam da formulação da política externa brasileira e uma conseqüente diminuição do peso relativo do Itamaraty, muitas vezes, sem considerar as respostas adaptativas do órgão ao aumento de pressões. (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2014, p. 14)

Ramanzini Júnior e Farias (2014, p. 14) argumentam ainda que a literatura não dá relevância ao fato de que a globalização, “entendida como processo de integração acelerada dos mercados internacionais”, juntamente com seus impactos é uma dinâmica existente desde o século XIX, e, também, o fato de o Brasil já ter vivido outros processos de democratização e rupturas políticas. As forças sistêmicas, afirmam, não possuem “um impacto direto e unidimensional sobre o aparelho burocrático dos Estados”.

A conclusão dos autores é de que

[e]xiste um espectro elevado de situações de insulamento e de horizontalização. Raras são as vezes em que o Itamaraty decide tudo, sem ao menos ter a participação formal e homologatória de outras instâncias. Mas isso pode ocorrer. Há situações em que o órgão e outros atores convergem em seus interesses; em outros, há conflitos; por fim, há situações de especialização colaborativa. Em situações de convergência, os atores podem se abster do processo decisório ou delegar poderes simplesmente porque acreditam que seus pontos de vista estão sendo atendidos.

Ramanzini Júnior e Farias (2014) estão certos ao menos em sua conclusão. De fato, existe um espectro de situações que variam do insulamento à horizontalização. Suas críticas são válidas e devem ser levadas em consideração para que se faça uma leitura parcimoniosa dos autores que defendem a tese da pluralização.

A próxima seção deste capítulo tratará, portanto, sobre os atores da PEB resultantes da “pluralização”, de forma ainda que superficial e não exaustiva, e com as observações de Ramanzini Júnior e Farias em mente; e as formas através das quais estes atores passaram a tentar influenciar a produção de PEB. Entretanto, não é possível falar sobre a pluralização dos atores sem antes tratar do histórico insulamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no que se trata de produção e aplicação de política externa.

1.2 DESENCAPSULAMENTO DO ITAMARATY E OS ATORES DA PEB

É pacífico na literatura especializada (com a exceção já mencionada de Ramanzini Júnior e Farias), o surgimento de novos atores na tomada de decisões da política externa brasileira no limiar do século XXI. No entanto, é necessário fazer duas ressalvas. Em primeiro

lugar, o Itamaraty sempre se relacionou com a sociedade de alguma forma, “espontânea ou induzida, ampla ou seletiva, democrática ou não”, nas palavras de Pinheiro (2009, p. 16). Dessa forma, o que a literatura ressalta é que houve um aumento da participação relativa da sociedade na formulação da política externa, em comparação ao período anterior (até meados da década de 1990), no qual, segundo Faria, dominava a percepção do Itamaraty, entre analistas e *stakeholders*, como sendo uma instituição “[...] fortemente insulada, pouco transparente e pouco responsiva às demandas e aos interesses dos demais atores políticos, burocráticos e societários” (FARIA, 2012, p. 312). O Itamaraty além de responsável pela implementação da política externa do Brasil, havia assumido, segundo Faria, a função de formulação dessa política.

Em segundo lugar, da mesma forma que, de acordo com a literatura, a relação entre Itamaraty e sociedade não é algo inteiramente novo, Faria (2008, p. 84-85), está de acordo com a assertiva de Cason e Power (2009) de que a pluralização de atores que influenciam ou tentam influenciar a PEB, desde meados da década de 1990, deve ser entendida em termos relativos em vez de absolutos, dado a histórica centralização no Itamaraty da tomada de decisões. Apesar de ser significativa a melhora da comunicação do MRE com a sociedade, tornando mais poroso o processo de produção da PEB, Faria afirma ser precipitado afirmar que houve uma mudança de paradigma na formulação da política externa, “[...] de um processo claramente *top down* para um formato mais *bottom up*”.

Para melhor entender o porquê de tal centralização, em formato *top down*, nas palavras de Faria, vale conferir os motivos dados pelo autor para tal insulamento. Tais motivos seriam:

(a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira [...]; (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional (FARIA, 2008, p. 81).

Contudo, a partir das mudanças estruturais nas políticas doméstica e internacional supracitadas, houve uma mudança no modelo de inserção internacional do país. Lima (2000, p. 267) afirma ter ocorrido a diluição da fronteira interno-externa, que pode ter fomentado efeitos democratizantes no processo decisório da política exterior, em particular naqueles países cuja história política e tradição constitucional têm concentrado o poder de decisão no

âmbito do Executivo, como é o caso do Brasil. Este ponto é reforçado por Faria (2012), que afirma haver, no país, uma demanda crescente pela democratização do processo de produção da política externa.

Segundo Faria,

[...] a redemocratização do Brasil, a obsolescência do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, o conseqüente (sic) adensamento das relações internacionais do país e a crescente politização da política externa brasileira, derivada de um maior ativismo no campo internacional de uma série de *stakeholders* do plano doméstico, são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa (FARIA, 2012, p. 318-319).

Dentre esta série de *stakeholders*, Cason e Power (2009) afirmam estar o presidente, através da ascensão da diplomacia presidencial⁸. Cason e Power (2009) argumentam que o aumento do papel direto do presidente nas relações exteriores é o indicador mais dramático do “poder fluindo para fora” do Itamaraty. De acordo com os autores, a diplomacia presidencial, enfaticamente, não é uma tradição brasileira. Antes de 1994, afirmam, as negociações internacionais mais importantes eram conduzidas diretamente pelo ministro de relações exteriores ou oficiais de alto escalão da pasta. Presidentes viajavam pouco e envolviam-se na diplomacia somente quando era em um contexto de conferências pré-negociadas bem como visitas de Estado com resultados também já pré-negociados. É com Cardoso (1995–2002) e Lula (2003-2010) que a diplomacia presidencial passa a ser uma prática recorrente.

As demais pastas do governo também aumentaram a sua participação na formulação da agenda da PEB, através de uma grande quantidade, do que é chamada pela literatura internacional, de “diplomacia paralela” (Hill, 2003, p. 04). Com o surgimento de novos temas na agenda de política externa e a falta de preparação técnica dos diplomatas diante de questões de natureza tão diversas, o Itamaraty obrigou-se a dialogar com os ministérios que antes se preocupavam apenas com a elaboração de políticas públicas estritamente domésticas, como educação, saúde, desenvolvimento social, emprego, entre outros (PINHEIRO, 2009, p. 19).

Ainda na esfera intragovernamental, o Congresso Brasileiro também tem papel relevante na distribuição de poder para a formulação da política externa, embora seja o mais

⁸ Para Danese (1999, p. 51 apud CERQUEIRA, 2005, p. 53) “[...] a diplomacia presidencial [...] se define, em termos gerais, como ‘a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente (...)’.” Cerqueira (2005, p. 53) complementa esta definição afirmando ser a diplomacia presidencial “[...] um conjunto de iniciativas que fazem do presidente o principal condutor da política externa, figura que dá o direcionamento político à atuação especializada do corpo diplomático”. Para mais informação sobre a diplomacia presidencial no Mercosul, ver Malamud (2005).

controverso na literatura. “O papel relevante do Congresso decorre do fato de ser ele o principal *locus* de atuação direta dos partidos e principal órgão de representação dos diversos interesses da sociedade” (DINIZ, 2012, p. 171).

Entretanto, no Brasil, o poder do Congresso tem sido historicamente de veto, *ex post*. De fato, de acordo com o artigo 84, inciso viii da Constituição Federal de 1988, o presidente da República tem a prerrogativa privativa de celebrar tratados, convenções e atos internacionais. Por sua vez, é de competência exclusiva do Congresso Nacional, de acordo com o artigo 49, inciso i da Constituição Federal de 1988, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988).

Entretanto, esta não é uma característica particular do Brasil. Conforme ressaltado por Milner (1987, p. 13-14, tradução nossa)⁹,

[e]m muitas democracias o legislativo atua como um órgão de representação; raramente ele tem o poder de formular propostas políticas. Isso, na verdade, dá ao legislativo um veto *ex post* sobre o executivo. O executivo é, frequentemente, o mais capaz de formular propostas e definir a agenda, mas deve ter essas iniciativas ratificadas pelo legislativo. [...] Na maioria das [...] democracias, o executivo depende da confiança da maioria do seu parlamento. [...] Com efeito, o legislativo e o poder executivo compartilham o poder sobre a tomada de decisão, cada um com papéis diferentes no processo.

Forjaz (2011), por sua vez, afirma que o papel desenvolvido pelo Congresso Nacional na formulação e implementação da política externa é visto como extremamente limitado pela grande parte da literatura. Segundo o autor, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro de Lula, menos de 1% dos projetos de lei votados no Congresso versaram sobre questões de política externa brasileira. Forjaz (2011, p. 56) afirma que uma “[p]orcentagem tão reduzida da atividade parlamentar dedicada ao tema não nos permite inferir que ele seja considerado relevante ou prioritário para deputados e senadores”. O autor continua e chama de hiper-poderes o controle do Executivo (Presidência e MRE) sobre a tomada de decisão acerca da agenda de política externa, e atesta o “caráter meramente ratificador do Legislativo”, apontando que “[...] de todas as mensagens enviadas pelos 2 presidentes em 96% dos casos não houve voto pela rejeição das mensagens, possibilidade legal e legítima e parte integrante das atribuições do Congresso Nacional”.

⁹ No original: In many democracies the legislature acts as a body of representation; rarely does it have the power to initiate policy proposals. This in effect gives the legislature an *ex post* veto over the executive. The executive is most often able to formulate proposals and set the agenda but must have these initiatives ratified by the legislature. [...] in most other democracies the executive depends on the confidence of his or her majority in parliament. [...] In effect, the legislature and the executive share power over decision making, each holding different roles in the process.

Contrariamente à Forjaz, Maria Regina Soares de Lima afirma que o Congresso tanto possui alguns mecanismos para influenciar nas decisões de política externa quanto se tornou um dos principais palcos da politização da PEB. Conforme afirma Lima (2011, p. 18),

O âmbito congressional tem sido o palco mais evidente desta politização saudável da política externa uma vez que contribui para arejar um ambiente corporativo tradicionalmente opaco ao debate público. No governo Fernando Henrique Cardoso, uma das estratégias da oposição partidária consistia em utilizar mecanismos legislativos de prestação de contas da política externa e mobilizar setores organizados da sociedade civil contra determinados temas de política externa, como o plebiscito sobre a ALCA, por exemplo. A estratégia da oposição no governo Lula tende a fazer uso dos meios disponíveis no âmbito legislativo para adiar e postergar decisões de política externa que necessitem da aprovação no Congresso, como por exemplo, a entrada da Venezuela no MERCOSUL.

Saindo da esfera intragovernamental e passando à esfera intrasocietal – após a redemocratização, a abertura econômica e o novo caráter distributivo da agenda de PEB –, a sociedade civil¹⁰ e o empresariado¹¹ passaram também a se interessar mais pela PEB. A opinião pública passou a buscar, principalmente na imprensa, informações sobre temas de política externa. A dinâmica da participação da sociedade civil e a estrutura das preferências domésticas variam de acordo com o tema em foco (*issue area*) e o momento político (OLIVEIRA, ALBERTO, 2006; MILNER, 1987).

Pinheiro assevera que a participação dos atores da sociedade pode ocorrer de duas formas distintas:

[...] na condição de ator propriamente dito e, portanto, co-autor de decisões, ou apenas na qualidade de participante indireto no debate, uma condição que permite exercer algum grau de influência e se reflete em impactos tangíveis, além de possibilitar a sua transformação em autoria. Assim, sindicatos, ONGs e movimentos sociais organizados, entre outros, têm procurado participar na tomada de decisões e nas estratégias da política externa brasileira (PINHEIRO, 2009, p. 22, tradução nossa)¹².

Para Mesquita (2013, p. 53), a sociedade civil passou a participar do debate acerca da formulação da política externa por dois motivos: (i) “[...] pela motivação de parcelas da sociedade civil em questionar a centralidade decisória do Itamaraty, que ao longo da década

¹⁰ Para fins deste trabalho, sociedade civil será entendida como toda e qualquer entidade, associação, organização e movimento que faça parte do vasto setor não-governamental e não possua fins lucrativos. São exemplos de sociedade civil, associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes, igrejas, associações profissionais sem fins lucrativos.

¹¹ Para fins deste trabalho, empresariado será entendido como toda e qualquer entidade, associação e organização que faça parte do vasto setor não-governamental e que possua fins lucrativos.

¹² No original: [...] en la condición de actor propiamente y, por lo tanto, de coautor de decisiones, o solamente en la calidad de participante indirecto en el debate, condición que permite ejercer algún grado de influencia y se refleja en impactos tangibles, además de que posibilita su transformación en autoría. De esta forma, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y movimiento sociales organizados, entre otros, han buscado participar en la construcción de decisiones y de estrategias de la política exterior brasileña.

de 90 e nos anos 2000 demandaram a participação no processo de produção da PEB [...]”; e (ii) “[...] pela abertura da burocracia decisória pelo governo brasileiro, principalmente no governo Lula, o que permitiu a sociedade civil se tornar um ator capaz de atuar na produção da atual política externa brasileira”.

Oliveira e Pfeifer (2006, p. 389) afirmam que resulta das duas décadas de globalização e de redemocratização a maior transparência e permeabilidade da política externa à sociedade brasileira. “O relacionamento entre o Estado e os atores sociais mostra-se efetivo e crescente. A dinâmica da participação da sociedade civil varia de acordo com o tema em foco e com o momento político”.

Concomitantemente, o empresariado teve seu papel no processo de elaboração de política externa. Conforme afirmam Mancuso e Oliveira (2006, p. 147), “[a] década de 1990 trouxe consigo uma mudança profunda no ambiente em que o empresariado atuava no Brasil”. A causa fundamental dessa mudança, segundo os autores, em concordância com a literatura majoritária, foi a liberalização econômica, ou nas suas palavras, a “inflexão liberal na política de estabilização econômica do país”. Segundo os autores, um elemento-chave desta inflexão liberal foi a abertura econômica brasileira ao comércio internacional. Este processo teve dois movimentos simultâneos: (i) a abertura “para dentro”, “[...] que resultou em grande expansão da concorrência no mercado interno, em decorrência do crescimento do volume de produtos importados”; e (ii) a abertura “para fora”, “marcado pela meta de conquistar novos mercados internacionais. A expressão ‘exportar ou morrer’ indica o nível de prioridade que o governo e o empresariado passaram a atribuir à integração competitiva do Brasil na economia mundial” (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 147-148). Os autores ainda ressaltam que outro elemento importante da inflexão liberal, nos anos 1990, foi a participação do Brasil em várias negociações internacionais. “A integração hemisférica”, afirmam, “significaria um segundo choque de liberalização comercial, cujo impacto sobre as atividades empresariais nacionais dificilmente pode ser subestimado” (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 148). O efeito da integração hemisférica foi heterogêneo, conforme afirmam os autores.

Para segmentos empresariais internacionalmente competitivos, a ampliação da abertura no âmbito da Alca traria oportunidades de ganhos, tais como acesso a novos mercados, ampliação de escalas de produção, dentre outros. A situação seria inversa, entretanto, para os segmentos que possuem sérias deficiências concorrenciais, para os quais o aumento da abertura comercial e das importações ocasionaria riscos de perdas, com as graves conseqüências (sic) previsíveis de fechamento de empresas, aquisições e desemprego (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006, p. 148-149).

Esses eventos, em grande parte de natureza econômica foram de grande importância para iniciar o processo de organização e mobilização política do empresariado. O caráter

distributivo desta “inflexão liberal” (junto aos demais elementos supracitados) gerou ganhadores e perdedores dos processos ocorridos nas últimas décadas do século XX.

1.3 “QUEM GOVERNA?”

Em meio a uma convulsão de atores participando do processo de decisão da política externa brasileira, uma questão se coloca: quem terá voz nas decisões? Para responder a esta questão, pode ser útil recorrer às propostas conceituais e teóricas que Rosenau (2006)¹³ oferece em seu artigo seminal “*Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*”. O autor afirma que

[...] pesquisadores de política externa não são tão pouco sofisticados a ponto de não reconhecerem que a causalidade [das decisões de política externa] pode ser atribuída a uma variedade de atores e entidades. Há anos, é comum evitar explicações deterministas de causa única e afirmar a legitimidade de explicar o mesmo evento em uma variedade de maneiras. [...] É igualmente aceito assumir que as obrigações de um pesquisador cessam ao articular a premissa de que o comportamento externo [de um país] é resultado de uma combinação de vários fatores, ambos interno e externo, sem indicar como estes vários fatores combinam-se sob diferentes circunstâncias. Tendo rejeitado as explicações de causa única, a maioria dos pesquisadores parecem sentir que estão livres para não ser consistente nas suas maneiras de atribuir causalidade (ROSENAU, 2006, p. 172, tradução nossa).¹⁴

Rosenau (2006, p. 172) afirma que toda pré-teoria de política externa consiste de cinco conjuntos de variáveis: (i) individuais; (ii) funções (*role*); (iii) governamentais; (iv) societais e (v) sistêmicas. O primeiro conjunto abrange as características particulares dos tomadores de decisão que determinam e influenciam a política externa de uma nação. De acordo com o autor, “[a]s variáveis individuais incluem todos os aspectos de um tomador de decisão – os seus valores, talentos e experiências anteriores – que distinguem suas escolhas ou comportamento da política externa dos demais tomadores de decisão”¹⁵ (ROSENAU, 2006, p. 172). O segundo conjunto de variáveis pertence ao comportamento que é exterior aos tomadores de decisão, que são gerados pelas funções que desenvolvem e que são prováveis de ocorrer independentemente das características individuais de quem ocupe aquele cargo. O

¹³ A versão original deste artigo data de 1966.

¹⁴ No original: [...] foreign policy researchers are not so unsophisticated as to fail to recognize that causation can be attributed to a variety of actors and entities. For years now it has been commonplace to avoid single-cause deterministic explanations and to assert the legitimacy of explaining the same event in a variety of ways. [...] Now it is equally commonplace to assume that one’s obligations as a researcher are discharged by articulating the premise that external behavior results from a combination of many factors, both external and internal, without indicating how the various factors combine under different circumstances. Having rejected single-cause explanations, in other words, most foreign policy researchers seem to feel they are free not to be consistent in their manner of ascribing causation.

¹⁵ No original: Individual variables include all those aspects of a decision-maker – his values, talents, and prior experiences – that distinguish his foreign policy choices or behavior from those of every other decision-maker.

terceiro conjunto é formado pelas variáveis governamentais, e refere-se aos aspectos da estrutura de um governo, que limita ou aumenta as escolhas a serem feitas pelos tomadores de decisões.¹⁶ Em relação às variáveis societais, são os aspectos não-governamentais de uma sociedade que influenciam o seu comportamento externo; Rosenau aponta os principais valores de uma sociedade, o seu grau de unidade nacional, e a extensão da sua industrialização como algumas das variáveis sociais que podem contribuir para o conteúdo de aspirações e políticas externas de uma nação. O último conjunto refere-se às variáveis sistêmicas, que incluem os aspectos “não-humanos” do ambiente externo de uma sociedade ou quaisquer ações que ocorram no exterior, essa condição pode influenciar ou não as escolhas feitas pelos seus funcionários (*officials*).¹⁷

Estas cinco categorias são apenas os ingredientes para uma pré-teoria de política externa, afirma Rosenau. Para formular uma pré-teoria é preciso avaliar as suas importâncias relativas. Isto é, é preciso decidir qual a ordem de influência dos conjuntos de variáveis nas suas contribuições para o comportamento externo de um país.

Para definir a potência relativa entre os conjuntos de variáveis, dois conceitos apresentados por Rosenau (2006) são importantes: o conceito de sistemas políticos penetrados (*penetrated political systems*) e o conceito de áreas temáticas (*issue-areas*). Esses conceitos são propostos por Rosenau como solução para dois problemas conceituais, a tendência a fazer distinções rígidas entre o nacional e o internacional e a inclinação a ignorar as implicações resultantes do fato de que o funcionamento dos sistemas políticos pode variar significativamente entre um tema (*issue*) e outro.

Um sistema político penetrado, de acordo com Rosenau, é aquele

[...] no qual *não-membros de uma sociedade nacional participam diretamente e autoritariamente, através de ações tomadas em conjunto com os membros da sociedade, tanto na alocação de seus valores quanto na mobilização de apoio em nome de seus objetivos* (ROSENAU, 2006, p. 193, tradução nossa, grifo no original).¹⁸

Já uma *issue-area*, aponta o autor, é conceituada como sendo constituída de

¹⁶O impacto das relações entre o executivo e o legislativo é um exemplo de variáveis governamentais, segundo Rosenau.

¹⁷“Realidades” geográficas e desafios ideológicos de potenciais agressores são apresentados por Rosenau como exemplos de variáveis sistêmicas que podem moldar as decisões e ações das autoridades de política externa.

¹⁸No original: [...] in which nonmembers of a national society participate directly and authoritatively, through actions taken jointly with the society’s members, in either the allocation of its values or the mobilization of support on behalf of its goals.

[...] (1) um conjunto de valores do qual a alocação real ou potencial leva (2) os atores afetados ou potencialmente afetados a diferirem sobre (a) a maneira pela qual os valores deveriam ser alocados ou (b) os níveis horizontais¹⁹ nos quais as alocações deveriam ser autorizadas; por isso, (3) eles desenvolvem um comportamento distinto para mobilizar apoio à obtenção de seus valores particulares (ROSENAU, 2006, p. 192, tradução nossa, grifo no original)²⁰.

Este conceito é importante para reforçar a observação de Ramanzini Júnior e Farias (2014) de que existe um *continuum* de situações de política externa (*issue-areas*) que varia entre insulamento e horizontalização, raramente sendo totalmente um ou outro.

Segundo Rosenau (2006), todo comportamento com objetivo de mobilizar a alocação de valores ocorrem em uma de quatro possíveis *issue-areas*: territorial, *status*, recursos humanos e recursos não humanos; cada um atraindo motivos, ações e interações distintas evocadas por um conjunto de valores que estão ligados, respectivamente, à alocação de jurisdição territorial, a alocação de *status* dentro de sistemas políticos horizontais ou dentro de sistemas não políticos, o desenvolvimento e alocação de recursos humanos, e o desenvolvimento e alocação de recursos não humanos. Dado que a análise empírica deste trabalho será sobre a ratificação do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercusul, no Congresso Brasileiro, ou seja, referente à *issue-area* de *status*, será discutido somente esta *issue-area*.

Segundo o autor, a *issue-area* de *status*, composta por meios e fins intangíveis²¹, é capaz de provocar um comportamento político mais intransigente por parte dos atores do que nas outras três *issue-areas*. Visto que esta *issue-area* desperta um número maior de atores com um conjunto de orientações mais intransigentes, Rosenau ressalta, como resultado, a capacidade de expansão dos limites do sistema vertical²², podendo mover-se rapidamente para baixo (entidades e atores subnacionais), para cima (organizações internacionais) e para as laterais (outros países e atores internacionais).

¹⁹Rosenau (2006, p. 274) faz uma distinção entre sistemas políticos horizontais e verticais. Um sistema horizontal é concebido com um conjunto de procedimentos interdependentes através do qual uma unidade geográfica (por exemplo, uma cidade, estado ou nação) ou uma instituição funcional (por exemplo, um partido, legislatura, ou burocracia) atribui valores e mobiliza apoio em uma ampla gama de *issue-areas*. Um sistema vertical, por outro lado, é concebido como um conjunto de procedimentos interdependentes em que um conjunto de valores dentro de uma única *issue-area* pode ser alocado tanto por um único sistema horizontal quanto por uma fusão de sistemas horizontais.

²⁰No original: [...] (1) a cluster of values, the allocation or potential allocation of which leads (2) the affected or potentially affected actors to differ so greatly over (a) the way in which the values should be allocated or (b) the horizontal levels at which the allocations should be authorized that (3) they engage in distinctive behavior designed to mobilize support for the attainment of their particular values.

²¹Rosenau afirma que as quatro *issue-areas* são derivadas de uma impressão de que os motivos, as ações e as interações dos atores políticos são crucialmente relacionados com o grau de tangibilidade de ambos os valores que devem ser alocados e os meios que devem ser empregados para efetuar a alocação.

²²Cf. nota 18

Baseado nestas premissas, Rosenau elabora uma pré-teoria na qual os cinco conjuntos de variáveis que determinam o comportamento externo das sociedades são classificados de acordo com as suas potências relativas em dezesseis tipos de sociedade e três tipos de *issue-areas*. Rosenau faz a diferenciação entre países grandes e pequenos, economias desenvolvidas e não desenvolvidas, governo aberto (*open polity*) e governo fechado (*closed polity*), sistemas penetrados e não penetrados, e entre *issue-area* de *status*, *issue-area* de recursos não humanos e “outras” *issue-areas*.

Baseado na pré-teoria de Rosenau, o caso estudado nesta monografia (a ratificação do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul, no Congresso Brasileiro) tem como características inserir-se em um país grande, com economia não desenvolvida, um governo aberto (*open polity*), um sistema penetrado e uma *issue-area* de *status*. Com essas características, a classificação dos conjuntos de variáveis é, em ordem decrescente de influência: variáveis individuais, de funções (*roles*), sistêmicas, societais e governamentais.

Algumas conclusões podem ser inferidas a partir da pré-teoria de Rosenau. Primeiro, apesar das mudanças estruturais supracitadas e da pluralização de atores na política externa, isso não significa que estes atores influenciarão em todas as *issue-areas*. De fato, no objeto específico da ratificação do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul, no Congresso Brasileiro, a pluralização dos atores está presente nas variáveis societais e governamentais, justamente os dois conjuntos de variáveis menos influentes. Segundo, ao analisar o papel da imprensa, que será feito no próximo capítulo, ficará claro que a imprensa afeta em maior ou menor medida todos os conjuntos de variáveis, mas que é, principalmente, relevante nas variáveis societais e governamentais. Isso não significa que a imprensa e as variáveis societais e governamentais não sejam relevantes. Isso apenas significa que, de acordo com a pré-teoria de Rosenau, outras variáveis foram mais influentes.

No próximo capítulo será abordado o papel da imprensa no processo de decisão de política externa e as formas pelas quais ela externaliza a sua opinião e tenta influenciar a PEB.

2 O PAPEL POLÍTICO DA IMPRENSA

The world that we have to deal with politically is out of reach, out of sight, out of mind. It has to be explored, reported, and imagined. Man is no Aristotelian god contemplating all existence at one glance.

(Walter Lippmann)

Tendo discutido no capítulo anterior interpretações e teorias que apontam para um papel maior da imprensa, neste capítulo recorreremos especificamente a descrever e identificar, através de algumas teorias sobre o papel da imprensa na política (externa), as formas pelas quais a mídia²³ participa no processo de formulação da política externa. Na primeira seção, foi analisada a relação da opinião pública com a mídia e a política, principalmente através do trabalho de Walter Lippmann (1998) e Risse-Kappen. A segunda seção apresenta a relação da mídia com a política externa, focando nos trabalhos de Cohen (1963) e Cerqueira (2005). E as últimas duas seções ficarão a cargo de apresentar duas teorias que servirão de modelos de análise do caso da adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Serão estas teorias o *agenda-setting*, conforme concebido por McCombs (1977; 1997), Shaw (1979) e McCombs e Shaw (1972); e o *framing*, conforme proposto por Entman (1993).

2.1 IMPRENSA, OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA

A democracia pressupõe que as opiniões dos cidadãos desempenhem algum papel na formação dos resultados da política, incluindo na política externa. Portanto, a capacidade do público de juntar e reter informação, e usá-la para formular opiniões coerentes é considerada uma função primordial para o funcionamento da democracia (BAUM, POTTER, 2008, p. 39).

Walter Lippmann (1998), em seu livro seminal *“Public Opinion”* (Opinião Pública), discute o papel que a imprensa desempenha na formação dessa opinião pública. De acordo com o autor, o mundo real é muito grande, muito complexo e muito efêmero para o conhecimento direto dos cidadãos, que não estão equipados para lidar com tanta variedade, tantas permutações e combinações. A grande quantidade de questões políticas lida com problemas que estão fora de vista e que, dessa forma, só podem ser imaginados.

²³O conceito de mídia, apesar de variar de acordo com os autores aqui citados – incluindo o jornalismo, a publicidade, o *marketing*, o entretenimento, nos diferentes meios –, para fins deste trabalho, limitar-se-á ao jornalismo impresso de circulação nacional, por ser este um ponto pacificado entre os autores consultados, e por ser o objeto da análise empírica nesta monografia. Os termos “jornais” e “imprensa” terão o mesmo significado e escopo que mídia.

O problema-chave, segundo Lippmann, é que a opinião pública toma como fato não o que é, mas o que ela imagina que seja a realidade. Essa seria uma falsificação da realidade ou, nas palavras do próprio autor, um “pseudo-ambiente” (*pseudo-environment*). Disto resulta a famosa frase do autor “*The world outside and the pictures in our heads*” (“O mundo lá fora e as imagens em nossas cabeças”). Dessa forma, a “[...] maneira em que o mundo é imaginado determina em qualquer momento particular o que os homens farão. [...] Ela determina os seus esforços, os seus sentimentos, as suas esperanças, [mas] não as suas realizações e resultados.” (LIPPMANN, 1998, p. 25-26)²⁴. Lippmann deixa claro que os “pseudo-ambientes” não necessariamente serão falsos. Segundo o autor, estes podem ser verdadeiros, falsos ou uma mistura dos dois.

Estes pseudo-ambientes serão criados, em grande parte, com a ajuda da imprensa. A imprensa é considerada, quase que universalmente, como o principal meio de contato com a realidade que as pessoas não experimentam de forma direta. O problema, para Lippmann (1998), é que os leitores dos jornais não distinguem entre “verdade” (*truth*) e “notícias” (*news*).²⁵ Frequentemente, afirma o autor, a opinião pública receberá os eventos, mas não a verdade. As notícias “[...] dependem de estereótipos, da padronização, do julgamento de rotina e de um desrespeito pela sutileza”.²⁶ (CURTIS, 1998, p. xviii). As pessoas reagem aos estereótipos²⁷ mais do que aos objetos em si.

Ademais, os leitores esperam que os jornais os sirvam com a verdade não importando o quão pouco rentável a verdade seja. A circulação, afirma Lippmann (1988, p. 323), é um meio para outro fim, a venda de publicidade. O verdadeiro problema, afirma o autor, é que os leitores de um jornal só podem ser realmente capitalizados quando se tornam em circulação que pode ser vendida para aqueles que queiram comprar espaço para anunciar em suas páginas. Tal imprensa, dessa forma, está limitada a respeitar o ponto de vista do público comprador que lhe gera maior renda.²⁸ E é para esse público comprador que os jornais são editados e publicados, pois sem eles o jornal não sobreviveria. (LIPPMANN, 1998, 324). Os jornais, afirma Lippmann, são considerados pelos democratas como uma panacéia para os

²⁴No original: The way in which the world is imagined determines at any particular moment what men will do. [...]. It determines their effort, their feelings, theirs hopes, not their accomplishments and results.

²⁵Enquanto a função das notícias é de sinalizar um evento, a da verdade é de trazer à luz os fatos (facts) escondidos, de estabelecer a relação entre eles, para, então, criar uma imagem da realidade na qual as pessoas poderão agir.

²⁶No original: [...] depends on stereotypes, standardization, routine judgment and a disregard for subtlety.

²⁷Estereótipos são, Segundo Curtis (1998, p. xxiv), como imagens, categorizações ou generalizações tomando uma visão particular, enfatizando ou exagerando traços, características ou padrões de comportamento que têm sido atribuídos a indivíduos ou grupos com um grau de regularidade.

²⁸Em 2014, pela primeira, a circulação dos jornais impressos passou a ser sua principal fonte de receita, superando a publicidade (SALHANI, 2015).

seus próprios defeitos “[...] ao passo que a análise da natureza da notícia e da base econômica do jornalismo parece mostrar que os jornais necessária e inevitavelmente refletem e, portanto, em maior ou menor medida, intensificam, a organização defeituosa da opinião pública”²⁹.

O que se pode concluir, a partir de Lippmann (1998), é que a imprensa ajuda a fornecer informações que servirão de base para que o público forme opiniões sobre a política, ou seja, a imprensa ajudar a moldar a opinião pública. Outra conclusão, a partir de Lippmann, é que a imprensa não faz esta função de forma imparcial, e que as informações que a imprensa fornece ao público não são “a verdade”, mas que a imprensa está envolvida em um processo constante de enquadrar³⁰ a notícia em resposta às exigências muitas vezes conflitantes dos líderes e do público (BAUM, POTTER, 2008, p. 40).

Além da discussão de como se forma a opinião pública, há autores dedicados à análise da importância da opinião pública nos resultados da política. Risse-Kappen (1991) considera a opinião pública relevante, assim como outros grupos sociais, já que as visões simplistas de tanto processos *bottom-up* (nos quais os líderes seguem as massas) quanto *top-down* (nos quais as massas seguem os líderes) acaba ignorando que grupos sociais e a opinião pública podem influenciar o processo de formulação da política de várias formas e em vários estágios. Para isso, vale a pena apresentar algumas distinções feitas por Risse-Kappen (1991) e Hill (2003), ambos os autores tentam categorizar a maneira como a opinião pública comporta-se em assuntos de política.

Risse-Kappen (1991, p. 482) propõe uma distinção entre: (i) a opinião pública de massa (*mass public opinion*), caracterizada pelo baixo interesse em todas as questões de política externa; (ii) o público atento (*attentive public*), constituído por aqueles que têm um interesse geral em política externa; e (iii) os públicos de questões específicas (*issue publics*), que são particularmente atentos a questões específicas.

Hill (2003, p. 262-268) segue uma distinção semelhante à de Risse-Kappen, porém divide a opinião pública em apenas duas categorias, opinião atenta (*attentive opinion*) e opinião de massa (*mass opinion*). O autor afirma que a maioria da opinião pública, apontada como sendo oposta à minoria “atenciosa”, constitui-se geralmente em seguidores (*followers*), e não em líderes, quando se trata de política externa. Hill (2003, p. 264) aponta uma combinação de ignorância, apatia e outras prioridades que resultada em um público, em geral,

²⁹No original: [...] whereas analysis of the nature of news and the economic basis of journalism seems to show that the newspapers necessarily and inevitably reflect, and therefore, in greater or lesser measure, intensify, the defective organization of public opinion.

³⁰Cf. seção 2.4 deste capítulo.

passivo, fácil de ser ignorado, dividido ou usado por aqueles que são politicamente ativos, seja no governo ou em organizações não governamentais.

A definição (ou distinção) adotada neste trabalho será a de Risse-Kappen (1991), por ser a mais congruente com a linha seguida neste trabalho, conforme o proposto por Rosenau (1998), apresentado no capítulo 1. A partir dessa distinção, o papel da imprensa será mais relevante para o público atento (*attentive public*) e para os públicos que se interessam por questões específicas (*issue publics*).

2.2 O PAPEL DA IMPRENSA NA POLÍTICA EXTERNA

Apesar de a imprensa ser reconhecida como um ator relevante na dinâmica da política interna nos regimes democráticos, ainda são escassas análises sobre seu papel na formulação de política externa, sendo o seu impacto, mais do que frequentemente, assumido ao invés de investigado (COHEN, 1963; CERQUEIRA, 2005).

Dialogando com Lippmann (1998), sobre a função de criação de imagens, ou mapas do mundo (conforme apresentado na seção 2.1 desta monografia), por parte da imprensa, Cohen (1963) afirma que

[e]sta função de "cartografia" da imprensa é muito fácil de passar despercebida, porque o jornal é uma parte tão presente na nossa vida cotidiana, como o copo de café da manhã com o qual está intimamente associado. É ignorado também por causa de uma tendência geral de considerar a notícia como objetiva ou factual e, portanto, de pensar no possível impacto da imprensa, em grande medida, em termos de convicções editoriais.³¹

Os propósitos, as direções, o conteúdo e até mesmo efeitos de mensagens políticas dependem muito de como o poder político é organizado, afirma Cohen (1963, p. 15-16). O autor afirma ser um erro assumir que o impacto da imprensa sobre a opinião pública seja expresso simplesmente em termos de potencial para o controle político e econômico – em uma crítica clara ao determinismo econômico defendido por Lippmann (1998) – que editores possuem sobre a comunicação que flui para o eleitorado, ou, mesmo, no argumento popular sobre o controle que o *establishment* da política externa exerce sobre as informações que aparecem na imprensa. Onde o poder político é altamente centralizado, afirma o autor, os meios de comunicação tendem a se tornar instrumentos para a centralização; os usos que os meios de comunicação refletem tanto as necessidades do grupo dominante na manutenção de

³¹No original: [t]his "map-making" function of the press is very easy to overlook, because the newspaper is so much a part of our everyday life, like the morning cup of coffee with which it is intimately associated. It is overlooked also because of a general tendency to regard the news as objective or factual and hence to think of the possible impact of the press largely in terms of editorial persuasions.

seu poder e no avanço de suas políticas, quanto as linhas de controle que são transmitidas a partir do centro político para fora ou para baixo, para unidades subordinadas. Os meios de comunicação são, neste caso, dispositivos importantes para sustentar no centro tanto a posição constitucional quanto política. No entanto, onde o poder político é amplamente disperso, os meios de comunicação servem a um conjunto diferente de propósitos. Aqui, afirma Cohen, a imprensa pode ser utilizada de forma tão eficaz contra uma administração como em nome dela.

Cohen (1963) chama a atenção para o fato de a imprensa não ser a única instituição a desenvolver a função de comunicação. Não obstante, há um processo de especialização; da mesma forma que é reconhecido que a iniciativa da política externa repousa majoritariamente no Executivo, também a comunicação de política externa é considerada como sendo uma função principalmente da imprensa.

Em relação às formas de atuação da imprensa, Cerqueira (2005, p. 11) considera que a imprensa atua de duas formas no processo político: (i) pela via direta, através de um diálogo com o Executivo promovido pelo exame crítico das propostas apresentadas pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo presidente; e (ii) pela via indireta, através de editoriais e colunas, transmitindo opiniões, críticas e julgamentos que podem alterar a posição de grupos domésticos relevantes para a formulação da política externa do país.

No primeiro caso, a imprensa funciona como um porteiro das informações (*gatekeeper*) que chegam ao público, sendo responsáveis pelos temas que constituirão o debate político no âmbito doméstico, uma vez que a imprensa “[...] é apontada por diversos autores 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” (CERQUEIRA, 2005, p. 26).

[...] ao sofrer 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. 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. (CERQUEIRA, 2005, p. 10)

Outra forma pela qual a imprensa influencia o processo de tomada de decisões em política externa é pela via indireta, por meio da opinião pública. De acordo com Cerqueira (2005, p. 27), a imprensa revela “[...] aspectos da inserção internacional do país que passariam

despercebidos para o público ou aos quais ele não teria acesso de outra forma”. Dessa forma, a imprensa ajuda a moldar tanto a opinião pública quanto o comportamento dos governantes.

Ainda sobre a influência da imprensa sobre os governantes, Hill (2003, p. 276 apud CERQUEIRA, 2005, p. 27) afirma que os formuladores de política externa preocupam-se em se manter atentos aos comentários de formadores de opinião específicos, tais como editoriais de grandes jornais e artigos de colunistas famosos e respeitados. Por essa via, a imprensa teria a habilidade 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 (CERQUEIRA, 2005, p. 27).

No Brasil, a imprensa exerce, portanto, a função de principal, senão de única, fonte de informações para os atores políticos e societários sobre questões de política externa. Portanto, a forma como a imprensa retrata um determinado tema constitui-se em um objeto de estudos relevante para compreender o processo de tomada de decisões em política externa. As duas formas de atuação da imprensa, conforme proposto por Cerqueira (2005), pela via direta e indireta, podem ser melhor explicadas pelas teorias do *agenda-setting* (*agendamento*) e do enquadramento (*framing*), respectivamente. Estas duas teorias serão os objetos das próximas duas seções.

2.3 AGENDA-SETTING

As próximas duas seções têm por objetivo apresentar dois modelos de análise para entender como a imprensa politiza um tema levando-o ao conhecimento do seu público (*agenda-setting*) e iniciando um debate que provavelmente não ocorreria de outra forma entre a elite política e a opinião pública, bem como a forma pela qual um jornal se posiciona a respeito de um determinado tema, sugerindo formas de interpretar o tema politizado. Uma importante discussão a ser tratada nas próximas duas seções refere-se ao poder de influência da imprensa; se, de fato, a imprensa molda a opinião de seus leitores ou estes, devido a um conjunto de preferências anteriores à exposição à imprensa, escolhem os jornais que condizem com suas orientações políticas.

Grande parte do que as pessoas sabem chega até elas de forma secundária ou terciária através, principalmente, da mídia ou de outras pessoas (MCCOMBS; SHAW, 1972). McCombs (1997) chama de *agendamento* (*agenda-setting*) o processo pelo qual os meios de

comunicação selecionam os tópicos que são considerados relevantes o suficiente para serem veiculados; ou seja, para chegarem ao conhecimento do público. Este é o mecanismo através do qual a imprensa determina quais questões, e organizações, serão colocadas na agenda pública para discussão. McCombs (1997, p. 433) afirma que o *agenda-setting* trata-se da transmissão de importância (*saliency*), e não da determinação de opiniões favoráveis ou contrárias sobre um tópico particular. Conforme afirma Shaw (1979, p. 96, tradução nossa), “os meios de comunicação são muito difundidos mas não particularmente persuasivos”.³²

De acordo com McCombs (1977, p. 90, tradução nossa, grifo no original),

Através de sua seleção diária e exibição de notícias, os meios de comunicação moldam as nossas perspectivas do mundo e direcionam a nossa atenção, influenciando nossos pontos de vista sobre quais são os tópicos importantes do dia. É esta capacidade da imprensa de influenciar a percepção da relevância sobre os temas que tem sido chamado de *agenda-setting* da imprensa. Em suma, enquanto a imprensa não pode, talvez, nos dizer o que pensar, ela é extraordinariamente bem sucedida em nos dizer *sobre* o que pensar.³³

McCombs (1977, p. 90) afirma que é através de seus padrões de seleção e reprodução de notícias diárias que a imprensa indica à sua audiência a importância relativa de vários temas e eventos. Dessa forma, os jornais comunicam a importância (*saliency*) de um determinado tópico através do seu posicionamento na página, pelo tamanho do título e o espaço concedido a este tópico.

A ideia básica do *agenda-setting* é a assertiva de que os leitores irão absorver a importância relativa dos tópicos transmitidos pelos meios de comunicação de massa e incorporá-los de forma similar nas suas próprias agendas pessoais. Este é um conceito relacional que especifica uma relação positiva entre a ênfase dada pelos meios de comunicação e a percepção de importância desses tópicos por parte da audiência (MCCOMBS, 1977, p. 90; SHAW, 1979, p. 96).

Os meios de comunicação, segundo Shaw (1979, p. 96), apesar de exercerem um impacto direto sobre suas audiências, através do *agenda-setting*, não são necessariamente imediatos e não impactam nas atitudes das pessoas, mas em suas cognições. Essas alterações cognitivas são atribuídas como o resultado dos meios de comunicação que executam um papel de *gatekeeper*, ou de canal, nas democracias ocidentais.

³²No original: The mass media are all pervasive but not particularly persuasive.

³³No original: Through their day-by-day selection and display of the news, the mass media shape our perspectives of the world and focus our attention, influencing our views about what are the important topics of the day. It is this ability of the press to influence the perceived saliency of topics that has come to be called the agenda-setting function of the press. In short, while the press may not tell us what to think, it is stunningly successful in telling us what to think *about*.

Ademais, Shaw (1979, p. 97) assevera que os efeitos da mídia sobre as pessoas são vistos principalmente como o principal resultado do trabalho diário da imprensa de informar a sua audiência sobre as oportunidades e avisá-la dos perigos, reais ou imaginados, no seu meio ambiente e no resto do mundo. Em congruência com McCombs, Shaw ainda ressalta que através da descrição e do detalhamento do que está acontecendo mundo afora, a mídia apresenta ao público uma lista sobre o que pensar e debater.

Dessa forma,

Estabelecendo essas importâncias relativas entre o público, colocando uma questão ou tema na agenda para que ela torna-se o foco da atenção pública, pensamento e discussão, é a primeira etapa na formação da opinião pública. Considerações sobre a opinião pública geralmente incidem sobre a distribuição de opiniões pró e contra, uma vez que um problema está diante do público. O agendamento dirige nossa atenção para uma fase anterior do processo de opinião pública, a fase em que um problema surge (MCCOMBS, 1977, p. 90).³⁴

Telles, Sampaio e Baptista (2015) criticam a teoria da *agenda-setting*, pois esta teoria, na opinião dos autores, negligencia outros fatores de grande relevância para a compreensão da influência das notícias sobre sua audiência. Estes fatores seriam, principalmente, a situação econômica pessoal e a escolaridade. Para os autores, outro fator a ser analisado para obter uma melhor compreensão da influência da mídia é a identificação partidária.

Além da desigualdade do efeito da mídia sobre eleitores como reflexo da renda e escolaridade, há ainda outra assimetria que decorre de barreiras criadas às sugestões por fatores individuais como, por exemplo, identificação partidária ou experiência com governos anteriores que faz com que existam predisposições dos eleitores sobre as informações políticas. Tais predisposições dificultam com que o noticiário afete todos os indivíduos da mesma forma e, além disso, promovem a prática da exposição seletiva. (TELLES; SAMPAIO; BAPTISTA, 2015, p. 128).

Shaw (1979) discute a mesma preocupação de Telles, Sampaio e Baptista ao apresentar a *abordagem de usos e gratificações*. Segundo esta corrente de pensamento, a imprensa não possui grandes poderes. Esta corrente acredita que as audiências não são passivamente dominadas pelos que leem nos jornais, ouvem no rádio ou veem na televisão e no cinema. Em vez disso, as pessoas “obstinadamente” colocam a seu uso próprio, e para sua própria gratificação, o conteúdo da mídia que escolhem ativamente para prestar atenção. Eles seletivamente fazem uso do material que escolhem ler, ouvir ou assistir. Confrontados com uma vitrine de notícias, recursos e entretenimento, a maioria deles, a partir de sua escolha,

³⁴No original: Establishing these saliences among the public, placing an issue or topic on the agenda so that it becomes the focus of public attention, thought, and discussion, is the first stage in the formation of public opinion. Consideration of public opinion usually focuses on the distribution of opinions pro and con once an issue is before the public. Agenda-setting directs our attention to an earlier stage in the public opinion process, the stage at which an issue emerges.

encontram aquilo que previamente estavam procurando. Nesta interpretação, os meios de comunicação de massa não influenciariam a sua audiência, visto que a sua escolha sobre o que ler, e em que fonte confiar, seria resultado de preferências anteriores à sua exposição aos próprios meios de comunicação de massa. Neste caso, as informações buscadas teriam o objetivo de dar suporte às visões políticas que as pessoas já possuíam.

Como exposto anteriormente, o *agenda-setting* é bem sucedido em nos dizer *sobre* o que pensar e não tão bem sucedido em nos dizer *como* pensar sobre isto. Entretanto, outra teoria afirmar existir um processo simultâneo ao *agenda-setting* que enquadra (*frame*) as notícias nas mais variadas formas, influenciando as perspectivas do público sobre as principais facetas destes tópicos, nos dizendo, portanto, *como* pensar. É sobre a teoria do enquadramento (*framing*) que a próxima seção trata.

2.4 FRAMING

Framing (enquadramento), segundo Entman (1993, p. 52), envolve essencialmente seleção de notícias e ênfase sobre determinados aspectos destas notícias. Enquadrar (*To Frame*) significa

[...] selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto de comunicação, de tal forma que promova uma definição particular de um problema, interpretação causal, avaliação moral, e/ou recomendação de tratamento para o item descrito (ENTMAN, 1993, p. 52, tradução nossa).³⁵

A partir desta definição é compreensível uma possível confusão, e até contradição, entre *agenda-setting* e *framing*. A diferença entre ambos os conceitos está, principalmente, no nível de análise, com o *framing* sucedendo o *agenda-setting*. Enquanto este seleciona e enfatiza qual tópico (assunto) é relevante para ser veiculado, aquele seleciona e enfatiza o que é relevante, a ser discutido sobre aquele tópico – os aspectos do assunto que são julgados ser mais importantes e a forma como devem ser lidos e interpretados. Enquanto *agenda-setting* apenas determina *sobre* o que pensar, qual assunto é importante discutir; *framing* tenta definir *como* pensar sobre aquele determinado assunto, sobre como interpretá-lo.

Segundo Entman (1993, p. 52), *framing* possui quatro características básicas – não necessariamente tendo que as quatro estarem presentes em um texto: (i) define problemas, ao determinar o que um agente causal (*causal agent*) está fazendo, a que custo e benefício; (ii)

³⁵No original: To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described.

diagnostica as causas, identifica as forças criando o problema; (iii) faz julgamentos morais, avalia os agentes causais e seus efeitos; e (iv) sugere remédios (soluções), oferece e justifica tratamentos aos problemas e prevê seus prováveis efeitos.³⁶

A mídia, através do *framing*, apresenta esquemas (*schemas*) para que os leitores interpretem os eventos. “O enquadramento e apresentação de eventos e notícias nos meios de comunicação de massa podem, portanto, afetar sistematicamente como os destinatários das notícias compreenderão esses eventos.” (SCHEUFELE, 1999, p. 103, tradução nossa).³⁷

Scheufele (1999), Kinder e Sanders (1990) propõem que seja feita uma diferenciação entre quadros da mídia (*media frames*) e quadros individuais (*individual frames*). Segundo os últimos autores, os quadros (*frames*) teriam uma dupla função: “[...] São estruturas internas da mente que ajudam os indivíduos a ordenar e dar significado ao desfile vertiginoso de eventos que eles testemunham conforme a história política se desdobra”³⁸; ao mesmo tempo em que “[...] eles também são dispositivos incrustados no discurso político, inventados e utilizados pelas elites políticas, muitas vezes com o objetivo de avançar seus próprios interesses ou ideologias, e destinam-se a fazer interpretações favoráveis prevalecer”³⁹. (KINDER; SANDERS, 1990, p. 74, tradução nossa). A ideia de *frames*, exposta por Kinder e Sanders, é muito semelhante àquela apresentada por Lippmann (1998) de pseudo-ambientes, visto que ambos os conceitos servem como um nível intermediário entre os indivíduos e a realidade; sendo que esta realidade, por ser muito vasta e complexa, requer que haja um filtro que a organize e a simplifique para a compreensão por parte dos indivíduos.

Ainda sobre os quadros (*frames*) individuais, Scheufele (1999, p. 107) defende que dois quadros de referência podem ser usados para processar e interpretar informações: (i) quadro de visão política global e de longo prazo, e (ii) quadro de referência relacionado a problemas (*issue-related*), de curto prazo. Scheufele afirma que enquanto o primeiro é o resultado de certas características pessoais dos indivíduos e tem uma influência bastante limitada na percepção e interpretação dos problemas políticos; o segundo pode ter um impacto significativo sobre a percepção, organização e interpretação das informações recebidas e nas inferências a partir destas informações.

³⁶ Além das quatro características básicas, Entman (1993, p. 52) assevera, ainda, a existência de outros quatro elementos no processo de comunicação: o comunicador, o texto, o receptor, e a cultura.

³⁷ No original: The framing and presentation of events and news in the mass media can thus systematically affect how recipients of the news come to understand these events.

³⁸ No original: [...] they are internal structures of the mind that help individuals to order and give meaning to the dizzying parade of events they witness as political history unfolds.

³⁹ No original: [...] they are also devices embedded in political discourse, invented and employed by political elites, often with an eye on advancing their own interests or ideologies, and intended to make favorable interpretations prevail.

Essa interpretação, portanto, vai de encontro àquela supracitada de Telles, Sampaio e Baptista (2015) que afirmaram ser a identificação partidária (elemento longo prazo), junto a outros fatores como situação econômica pessoal e a escolaridade, serem os elementos decisivos na formação da opinião política das pessoas. Isto não quer dizer que, em um primeiro momento, leitores não escolham os jornais aos quais lerão baseado em preferências e características anteriores. Entretanto, uma vez escolhido os jornais, estes ajudaram a moldar as interpretações de tópicos específicos, funcionando, usando os termos de Scheufele (1999), como quadro de referência para problemas de curto prazo.

Através do *agenda-setting* e do *framing* pode-se dar uma explicação teórica, dentre outras possíveis, de como acontece o controle da mídia sobre o processo de seleção, que não apenas condiz com as histórias que se tornam notícias mas, também, com os aspectos das histórias selecionadas que os jornalistas optam por enfatizar. É com base no que foi exposto nos últimos dois capítulos, em especial às teorias de agenda-setting e framing, que passamos, no capítulo 3, à análise da cobertura da imprensa brasileira sobre o processo de ratificação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, no Congresso Brasileiro.

3 A COBERTURA DA IMPRENSA SOBRE A ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL

But while there is consensus that ‘We are to express our opinions on what the government does,’ there is ambiguity, as well as some apparent differences in viewpoint, as to where such criticism should be expressed. A few reporters try to maintain a rigid distinction between news and views, arguing, a little mechanically it seems, that ‘Criticism should come only on the editorial page—not in the news columns.’

(Bernard C. Cohen)

O objetivo deste capítulo é buscar nos textos publicados nos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo evidências para a análise de como a imprensa agiu, veiculou, o processo de adesão da Venezuela, observando o modelo de dupla via de influência anteriormente exposto⁴⁰.

Apesar de a televisão ser o meio de comunicação predominante, os jornais (impressos) são os veículos nos quais os brasileiros mais confiam (BRASIL, 2014). Em geral, a televisão é o meio de comunicação com maior penetração entre a população geral; no entanto, entre o público atento (*attentive public*)⁴¹ de política externa, é plausível supor que os jornais sejam mais influentes na formação da opinião. Isso corrobora a assertiva de Shaw e McCombs (1977 apud MCCOMBS, 1977, p. 92) de que o papel de agendamento sobre questões políticas é desenvolvido em maior medida pelos jornais e em menor medida pela televisão.

Por fim, o comportamento dos dois principais veículos impressos do Brasil no período analisado será confrontado com as propostas teóricas anteriormente levantadas sobre o papel da imprensa na elaboração de política externa.

A primeira seção trata das notas metodológicas e de alguns relatos sobre as dificuldades e limitação enfrentadas durante a pesquisa. A segunda seção apresenta o processo de tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, apontando datas e votações. A terceira, e principal, seção do capítulo se propõe a uma análise quali-quantitativa das matérias dos jornais analisados, focando, principalmente, no viés das matérias, nos enquadramentos e nas menções ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Os vieses dos jornais foram, de modo geral, negativos, principalmente nos editoriais, embora tenha havido espaço para posições positivas. Houve cinco enquadramentos, os quais serão chamados de: (i) Chávez; (ii) questões técnicas; (iii) relações com a União Europeia

⁴⁰ Cf. capítulo 2 desta monografia.

⁴¹ Cf. nota 49.

(UE) e os Estados Unidos da América (EUA); (iv) argumentos econômicos e questões energéticas. Quanto às menções ao presidente, constatou-se uma frequência menor do que a esperada quando comparada com a literatura.

3.1 NOTAS METODOLÓGICAS

Para esta pesquisa, foram escolhidos os jornais Folha de S. Paulo (FSP) e O Estado de São Paulo (OESP). A escolha dos jornais deu-se por serem dois dos maiores jornais impressos de circulação nacional e por terem seus acervos disponíveis de forma mais acessível do que os demais. O período selecionado deu-se devido à proposta na qual este trabalho está inserido, no qual se assevera que, diferente da afirmativa realista clássica de que o Estado é um ator unitário, vários atores influenciam, em maior ou menor medida, na formulação da política externa (LIMA, 2000; PINHEIRO, 2009; ALMEIDA, 2016; CASON E POWER, 2009; FARIA, 2012).

Desta forma, o período analisado abarca desde a assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL em 04 de julho de 2006 pelos presidentes dos quatro países que constituem o MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e o presidente da Venezuela até a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 430, de 2008 (PDS 430/2008), que aprova o mesmo protocolo, no Senado em 15 de dezembro de 2009. As datas específicas da pesquisa, 01/01/2006 e 31/12/2009, foram necessárias para a harmonização do sistema de busca nos acervos dos dois jornais. Neste capítulo, foi feita análise quali-quantitativa nos acervos dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo. Os termos pesquisados foram "adesão + Venezuela + MERCOSUL" (sem as aspas), de 01/01/2006 a 31/12/2009.

Visto que o estudo de caso será baseado na cobertura da mídia impressa, verificou-se a necessidade da análise de conteúdo quali-quantitativa, uma vez que essa

“[...] pode ajudar avaliadores a saber mais sobre as questões e programas que examinam, porque é sistemática. A análise de conteúdo estrutura formas que permitem aos avaliadores extrair informações relevantes de forma mais consistente do que se estivessem lendo os mesmos documentos apenas casualmente” (U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1996, p. 11, tradução livre)⁴².

⁴²No original: [...] can help evaluators learn more about the issues and programs they examine because it is systematic. It has structured forms that allow evaluators to extract relevant information more consistently than if they were reading the same documents only casually.

Isso posto, será feita uma classificação das reportagens segundo critérios importantes ressaltados pelo relatório do U.S. General Accounting Office (1996). Em seguida, será feita a análise dos resultados à luz dos conceitos e das interpretações discutidos anteriormente. A este propósito, as classificações das reportagens foram divididas em quatro categorias: (i) Positivo, se dois terços (2/3) do texto forem favoráveis ou tiverem elementos favoráveis à adesão da Venezuela ao MERCOSUL; (ii) Negativo, se dois terços (2/3) do texto forem contrários ou tiverem elementos contrários à adesão; (iii) Misto, se menos de dois terços (2/3) e mais de um terço (1/3) do texto forem favoráveis ou contrários à adesão; (iv) Neutro, se menos de um terço (1/3) do texto tiver posição explícita a favor ou contra a adesão.⁴³

A análise quantitativa e qualitativa da cobertura da mídia sobre o caso foi dividida, portanto, nos seguintes critérios: (i) viés do conteúdo da matéria, podendo, também, ser negativo, positivo, neutro ou misto; (ii) classificação da matéria, foram identificados reportagens, artigos de opinião, manchetes, editoriais e entrevistas; e (iii) se o nome do presidente foi mencionado ou não, seja no título ou no corpo da matéria. Haverá, ainda, análise dos principais argumentos nas matérias com posições favoráveis, e dos principais argumentos nas matérias com posições contrárias.

Algumas observações preliminares sobre a análise da cobertura dos dois jornais sobre o tema são pertinentes: ocorreram casos em que a matéria tratava-se de um assunto mais amplo ou correlato (como o MERCOSUL no geral ou a adesão da Bolívia ao MERCOSUL, por exemplo), sendo reservados somente alguns parágrafos ao tema da adesão da Venezuela. Nestes casos, foram considerados somente esses parágrafos na análise de viés, segundo as regras supracitadas. Só foram consideradas reportagens que tinham, pelo menos, um parágrafo inteiro sobre o assunto.

Ocorreram casos em que as notícias apenas citavam os termos pesquisados (“adesão + Venezuela + MERCOSUL”) em um contexto que não corresponde ao objeto deste estudo ou em extensão inferior a um parágrafo. Foi muito recorrente no ano de 2006 e 2007, devido à cogitação da adesão da Bolívia, à criação do Banco do Sul e à construção do gasoduto que atravessaria toda a América do Sul. Outra ocorrência foi a presença dos três termos pesquisados em matérias diferentes na mesma página, dando, portanto, falsos resultados na

⁴³Essas quatro categorias são sugeridas pelo relatório do U.S. General Accounting Office (1996), uma vez que segundo o relatório: “[...] para definir completamente uma variável para análise de conteúdo, precisamos especificar suas categorias. A categoria da variável pode ser tanto nominal ou ordinal e deve ser exclusiva e exaustiva” (U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1996, p. 27, tradução livre). Essas quatro categorias têm, portanto, o objetivo de serem exclusivas e exaustivas. Pois, “[s]e elas se sobrepõem, então, as informações podem ser erroneamente classificadas. Da mesma forma, se as categorias não cobrem todas as classes de informações possíveis, então, uma variável pode ser erroneamente classificada ou não registrada” (U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1996, p. 27, tradução livre).

pesquisa. Isso se deu porque os mecanismos de busca dos acervos dos dois jornais localizavam os termos pesquisados na página e não em uma única matéria. Por outro lado, ocorreram casos em que um resultado, uma página que contém os três termos, possuía mais de uma matéria com estes termos.

As colunas de opinião dos dois jornais foram classificadas como artigos de opinião. As manchetes que serviam de chamada para uma matéria no jornal foram consideradas como matéria em separado, por ter uma visibilidade maior. No caso do jornal O Estado de São Paulo, duas edições são possíveis no acervo, edição São Paulo e edição Brasil, sendo a primeira concluída mais tarde e a segunda mais cedo devido à distância percorrida para a distribuição. A edição escolhida foi a do Brasil exceto quanto indicado o contrário.

E, por fim, é importante ressaltar que as matérias analisadas foram aquelas que continham os três termos supracitados. Pode haver mais matérias que não correspondam aos três termos mas que tratem do mesmo assunto. Essa escolha se deu, pois, buscas nos acervos com apenas dois termos (como “Venezuela + MERCOSUL”, “adesão + Venezuela” e “adesão + MERCOSUL”) geravam um número de resultados demasiado grande, que, devido ao tempo disponível para a conclusão deste trabalho, tornariam impossível a sua conclusão em tempo hábil.

Antes de iniciar a análise da cobertura dos jornais sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL é importante abordar rapidamente o processo da tramitação no protocolo no Congresso Brasileiro.

3.2 A TRAMITAÇÃO DO PROTOCOLO DA ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NO CONGRESSO BRASILEIRO

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um bloco econômico, com caráter de União Aduaneira, criado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O objetivo é reduzir ou eliminar impostos, proibições e restrições entre seus produtos; bem como adotar uma Tarifa Externa Comum (TEC).⁴⁴

A Venezuela solicitou formalmente a inclusão como membro permanente do bloco em outubro de 2005. Era a primeira vez que o MERCOSUL dava um passo para ampliar o seu número de membros permanentes. Em dezembro do mesmo ano, foi outorgado o *status* de *Estado membro em processo de adesão*, por meio da subscrição do Acordo-Quadro para a

⁴⁴Para mais informações sobre o MERCOSUL conferir Silva; Costa (2013).

Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Em 04 de julho de 2006, foi assinado pelos cinco países o “Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL”. Para entrar em vigor, o Protocolo deveria ser ratificado pelos parlamentos dos quatro membros permanentes. Neste trabalho será explorada somente a tramitação no Congresso brasileiro.

No dia 02 de março de 2007, o executivo enviou ao Congresso o texto do protocolo de Adesão da Venezuela⁴⁵, em regime de prioridade na tramitação. Em 10 de julho de 2007, o Protocolo foi enviado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados. No mesmo ano, em 24 de outubro, o protocolo foi aprovado na CREDN por 15 votos favoráveis contra uma abstenção; a oposição se retirou na hora da votação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007a; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007a). O protocolo foi então encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados⁴⁶, sendo aprovado em 21 de novembro de 2007 com 44 votos a favor e 17 contra do DEM, PSDB e PPS; o PMDB votou a favor em troca de cargos na Petrobrás (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007b; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007b). No dia 17 de dezembro de 2008 o protocolo foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados com 265 votos a favor, 61 contra e 06 abstenções; o PSDB e o DEM foram os únicos partidos a orientar para o voto contrário, o PPS liberou a sua bancada e os demais partidos orientaram para o voto favorável (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008).

Em seguida, o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL chegou ao Senado Federal, em 22 de dezembro de 2008.⁴⁷ Em 12 de março de 2009, o texto do protocolo chegou à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, sendo aprovado em 29 de outubro de 2009 por 12 votos favoráveis contra cinco contrários do PSDB e DEM (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009a; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009a). Em seguida, o protocolo foi encaminhado para votação no plenário do Senado Federal, sendo aprovado em 15 de dezembro de 2009 por 35 votos favoráveis e 27 contrários. O texto foi então enviado à promulgação em 17 de dezembro de 2009⁴⁸ (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009b; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009b).

⁴⁵Através da Mensagem Presidencial número 82 de 2007 (MSC 82/2007).

⁴⁶A MSC 82/2007 foi então transformada no Projeto de Decreto Legislativo número 387 de 2007 (PDC 387/2007).

⁴⁷O protocolo passou a ser chamado de Projeto de Decreto Legislativo número 430 de 2008 do Senado Federal (PDS 430/2008).

⁴⁸Transformado no Decreto Legislativo 934 de 2009.

Tabela 1 – Votações nominais referentes ao ingresso da Venezuela no Mercosul na Câmara de Deputados e no Senado.

Câmara	Não	Sim	Total
PSDB	31	1	32
DEM	22	10	32
PPS	2	7	9
PT	0	60	60
PMDB	3	55	58
PR	1	26	27
PP	2	20	22
PDT	0	17	17
PSB	0	17	17
PTB	0	13	13
PCdoB	0	12	12
PV	0	11	11
PSC	0	5	5
PMN	0	3	3
PSOL	0	3	3
PHS	0	2	2
PRB	0	2	2
PTC	0	1	1
Total	61	265	326

Senado	Não	Sim	Total
PSDB	11	0	11
DEM	12	0	12
PT	0	7	7
PMDB	2	9	11
PTB	1	7	8
PDT	0	4	4
PR	0	2	2
PRB	0	2	2
PSB	0	2	2
PC DO B	0	1	1
PP	0	1	1
PSC	1	0	1
Total	27	35	62

Fonte: GOLDZWEIG (2013).

No geral, houve orientação partidária das lideranças dos partidos. Partidos da base governista⁴⁹ orientaram seus deputados e senadores a votar a favor da adesão da Venezuela; partidos da oposição⁵⁰ orientaram as suas bancadas a votar contra a adesão. Houve, portanto, uma divisão entre situação e oposição, politizando este ponto da agenda de política externa. Uma vez que esta politização do tema ocorreu, justifica-se analisar a cobertura e as posições da imprensa sobre este assunto, pois esta é uma das principais plataformas de debate na sociedade e o seu viés pode, portanto, influenciar tanto a opinião pública quanto os próprios políticos tomadores de decisão (*decision makers*).

Tabela 2 - Tramitação no Congresso brasileiro do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL.

25 de outubro de 2005	Solicitação de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL
04 de julho 2006	Assinatura do “Protocolo de Adesão da República Bolivariana da

⁴⁹PT, PMDB, PSB, PDT, PC do B, PRB, PR, PP, PTB, PV, PSC, PMN, PHS, PT do B, PTC, PRTB e PSOL (este último partido era parte da oposição, mas apoiou a adesão da Venezuela ao MERCOSUL).

⁵⁰PSDB, DEM e PPS.

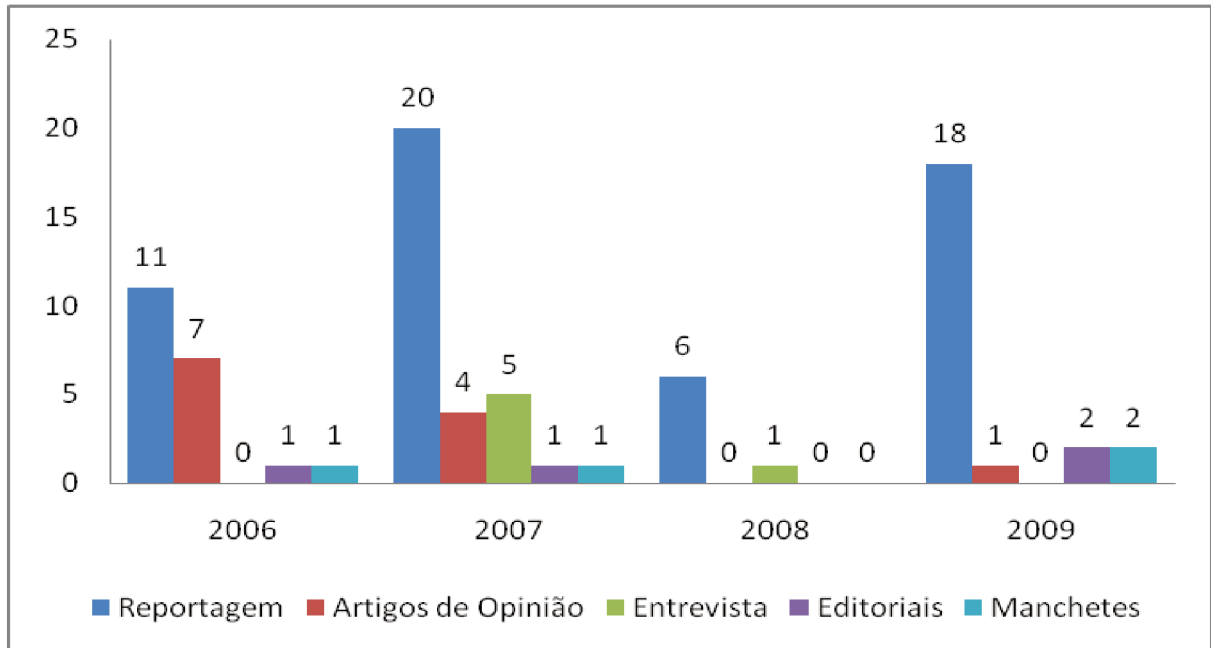
	Venezuela ao MERCOSUL”.
02 de março de 2007	MSC 82/2007 é enviada ao Congresso Nacional
24 de outubro de 2007	MSC 82/2007 é aprovado na CREDN da Câmara dos Deputados e transformada na PDC 387/2007. 15 votos favoráveis e uma abstenção, a oposição se retirou na hora da votação.
21 de novembro de 2007	PDC 387/2007 é aprovado na CCJC da Câmara dos Deputados por 44 votos a favor e 17 contra do DEM, PSDB e PPS.
17 de dezembro de 2008	PDC 387/2007 é aprovado no plenário da Câmara dos Deputados com 265 votos a favor, 61 contra e 06 abstenções; o PSDB e o DEM foram os únicos partidos a orientar para o voto contrário, o PPS liberou a sua bancada e os demais partidos orientaram para o voto favorável.
22 de dezembro de 2008	PDC 387/2007 é enviada ao Senado Federal e transformada em PDS 430/2007
29 de outubro de 2009	PDS 430/2008 é aprovado na CRE do Senado Federal por 12 votos favoráveis contra cinco contrários do PSDB e DEM.
15 de dezembro de 2009	PDS 430/2008 é aprovado no plenário do Senado Federal por 35 votos favoráveis e 27 votos contrários da oposição.
17 de dezembro de 2009	PDS 430/2008 é enviado à promulgação e transformado em Decreto legislativo 934 de 2009.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3 ANÁLISE QUALI-QUANTITATIVA DA COBERTURA DA MÍDIA SOBRE A TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO BRASILEIRO DO PROTOCOLO DA ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL

Pesquisados os termos “adesão + Venezuela + MERCOSUL” foram encontradas 81 matérias correspondentes ao tema na Folha de São Paulo e 101 matérias no Estado de São Paulo. Há uma grande predominância de reportagens nos dois jornais – constituindo mais da metade das matérias em ambos os jornais –; para a FSP, das 81 matérias, houve 55 reportagens, 12 artigos de opinião, 06 entrevistas, 04 editoriais e 04 manchetes, conforme o Gráfico 1 abaixo. Já para o OESP foram 101 matérias divididas em 62 reportagens, 20 artigos de opinião, 12 editoriais, 04 manchetes e 03 entrevistas., conforme Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 1- Classificação das matérias na Folha de São Paulo

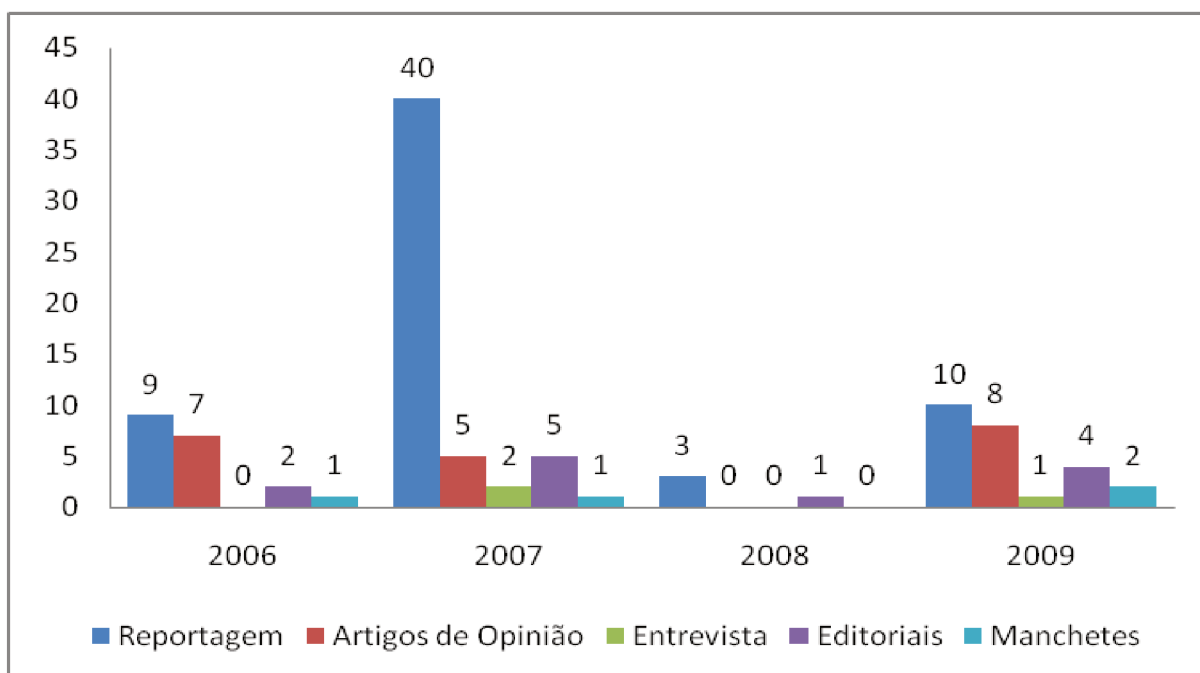


Fonte: Elaborado pelo autor.

Comparando os gráficos 1 e 2, abaixo, é possível perceber que, relativamente, a distribuição das matérias, em termos de classificação e através do tempo, são semelhantes. Nos dois jornais, é possível constatar uma frequência maior de matérias no ano de 2007 (31 na FSP e 53 no OESP). Surpreendentemente, esse não foi o ano das votações em plenário nem na Câmara dos Deputados nem no Senado. Com base na análise das matérias, essa maior frequência em relação aos outros anos ocorreu por dois motivos: as acusações do então presidente venezuelano Hugo Chávez de que os congressistas brasileiros eram “papagaios de Washington” e o ultimato dado, também por Chávez, aos congressos nacionais brasileiro e paraguaio para aprovar a adesão da Venezuela ao Mercosul.⁵¹

⁵¹ Cf. seção 3.3.2 desta monografia.

Gráfico 2 - Classificação das matérias no jornal O Estado de São Paulo



Fonte: Elaborado pelo autor.

É relevante observar que quase todas as matérias foram imediatamente anteriores ou posteriores às votações no Congresso. No entanto, houve duas exceções no ano de 2007, ambas referentes a discursos de Chávez.⁵²

3.3.1 Classificação das matérias

A classificação das matérias é importante, pois editoriais, artigos de opinião, reportagens, entrevistas etc. se propõem a objetivos diferentes. Conforme afirma Gradim (2000, p. 81, grifo no original),

[o] editorial é um texto da responsabilidade da Direcção (sic) do jornal, que deverá acompanhar cada número da publicação, e que se debruça sobre os acontecimentos mais marcantes da actualidade (sic) ou dessa edição do periódico, comentando, analisando, exortando - em suma, fazendo opinião; não uma opinião qualquer, mas *a opinião do jornal*.

Diferente do editorial, que exprime a opinião do jornal como um todo, “[...] os textos de colunistas, colaboradores, e as participações dos leitores do jornal comprometem apenas

⁵² Cf. seção 3.3.2, enquadramento sobre Chávez.

quem as emite, e não a Redacção (sic) em bloco” (GRADIM, 2000, p. 81), bem como as entrevistas.

Quanto às reportagens, o seu propósito é informar os leitores sobre algum tipo de acontecimento. Gradim aponta uma diferença entre notícia e reportagem, sendo que “[...] a reportagem adota (sic) uma estrutura diferenciada da notícia, procurando tratar o assunto exhaustivamente, segundo o ponto de vista adoptado (sic), e em profundidade” (GRADIM, 2000, p. 87)⁵³.

Este capítulo parte da discussão, apresentada por Cohen (1963), sobre a explicitação da opinião dos jornalistas nas notícias. De acordo com o autor, conforme a epígrafe deste capítulo, há um consenso, entre os jornalistas, de que esses devem expressar as suas opiniões sobre o que o governo faz. Entretanto, não há um consenso sobre onde essas opiniões devem ser apresentadas, se apenas na página editorial e colunas de opinião ou, também, nas colunas de notícias.

Na mesma linha de raciocínio, Cerqueira (2005, p. 71) afirma que, no noticiário cotidiano, a verdade não é um resultado, mas um objetivo. De acordo com o autor, apesar de os repórteres, na maioria das vezes, buscarem refinar suas versões dos fatos para que se aproximem ao máximo do que lhes parece ser a realidade, o produto desse esforço é, na melhor das hipóteses, uma versão do fato com informações verdadeiras apresentadas sob um ponto de vista majoritariamente compreendido e aceito pelos leitores. Nos editoriais e colunas, entretanto, afirma o autor, a verdade não é o resultado nem o objetivo, é um componente. A ela são adicionados dois outros componentes, a opinião e a exclusividade, que fazem dessas seções um espaço diferenciado do noticiário convencional.

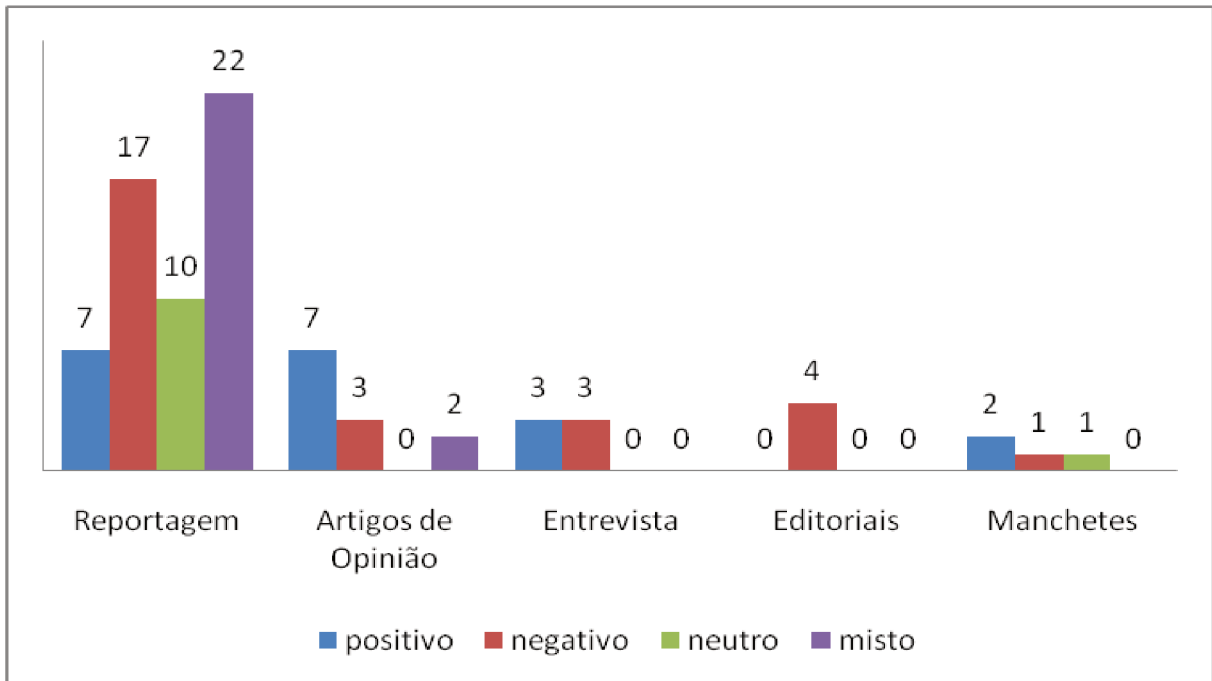
A análise de todas as seções dos jornais tem por objetivo verificar se, de fato, conforme apontado por Cerqueira (2005), as opiniões e, conseqüentemente, o processo de *framing* ocorre, principalmente, na página editorial e nas colunas de opinião, destoando dessa forma, das demais seções.

Com relação ao viés da matéria, há um aspecto interessante: os editoriais, em ambos os jornais, foram totalmente negativos. Dos quatro editoriais da FSP, todos foram negativos (Gráfico 3). Analogamente, dos 12 editoriais do OESP, todos foram negativos (Gráfico 4). Dado que o editorial representa a posição do jornal como um todo, conforme supracitado, este dado revela que o posicionamento do jornal como um todo foi negativo.

⁵³Para fins deste trabalho, a categoria reportagem representará também as notícias.

De forma semelhante, as reportagens, quando não foram “mistas” na FSP e “neutras” no OESP, foram, em grande parte, negativas – indicando um viés contrário da imprensa à aprovação do Protocolo. Das 56 reportagens na FSP, quanto ao viés do conteúdo, 22 foram mistas, 17 foram negativas, 10 foram positivas e sete foram neutras. Quanto ao OESP, das reportagens, houve 21 neutras, 19 negativas, 11 neutras e 11 positivas.

Gráfico 3 - Viés das matérias por classificação (Folha de São Paulo)



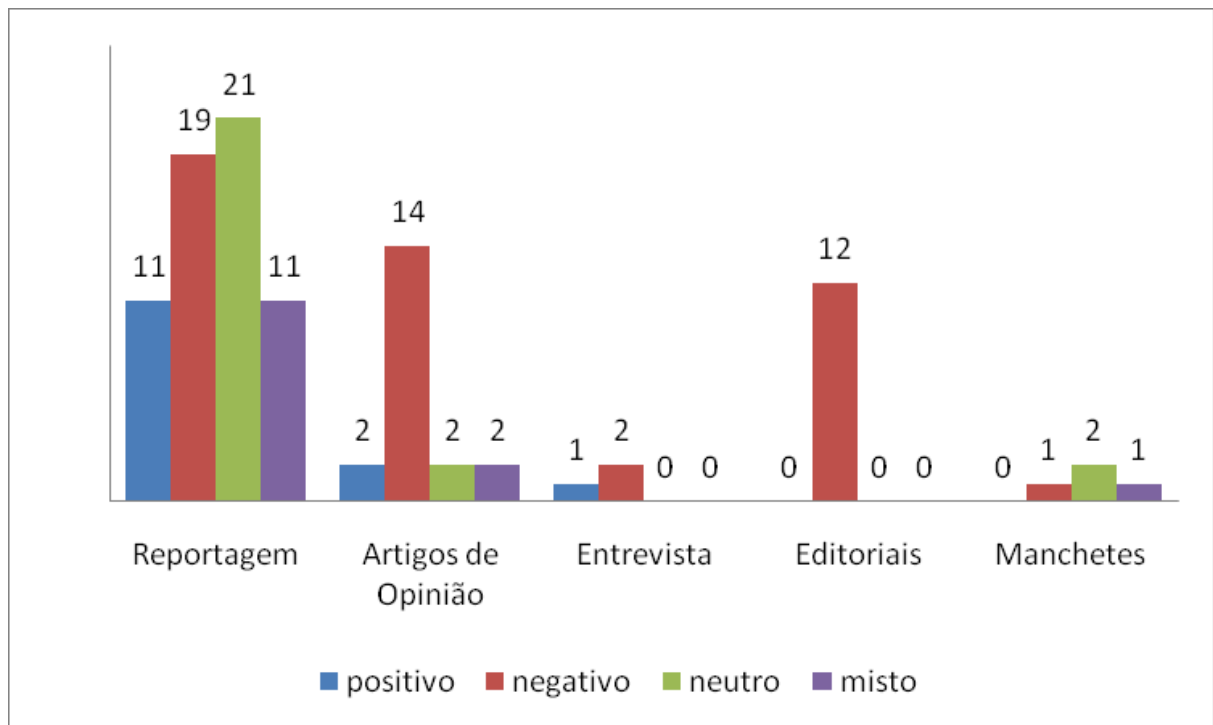
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nos artigos de opinião, o OESP confirmou o viés dos editoriais, apresentando 14 dos 20 artigos com viés negativo. Já a FSP surpreendeu, apresentando sete dos 12 artigos de opinião com viés positivo, destoando portanto da posição do jornal (expressa através dos editoriais).

Reiterando o proposto por Cerqueira (2005), as reportagens, entrevistas e manchetes, nos dois jornais, não tiveram um viés claro. Houve espaço nos artigos de opinião, nas entrevistas e nas manchetes na FSP para que análises favoráveis fossem apresentadas. Como se pode notar no Gráfico 3 acima, quanto aos 11 artigos, 07 foram positivos, 03 foram negativos, 02 foram mistos e não houve nenhum artigo de opinião neutro. Já as entrevistas, foram 03 positivas e 03 negativas. As quatro manchetes, foram divididas em duas positivas, uma negativa e uma neutra.

Da mesma forma, o Gráfico 4, abaixo, releva que apesar de o conteúdo das matérias do jornal O Estado de São Paulo, no geral, ter sido negativo, uma vez que estas matérias sejam divididas em classes, reportagens e manchetes (apesar do número reduzido) apresentam um viés mais moderado do que artigos de opinião (70% negativos) e editoriais (100% negativos).

Gráfico 4 - Viés das matérias por classificação (O Estado de São Paulo)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados da pesquisa permitem confirmar a afirmação de Cerqueira (2005) de que editoriais e colunas de opinião são diferentes dos noticiários em seu objetivo. Conforme os gráficos acima, fica clara a distinção entre as classes de matérias quanto ao viés. Nos editoriais, principal canal de expressão da opinião do jornal como um todo, na FSP e no OESP, todos os editoriais foram negativos, sendo quatro no primeiro jornal e doze no segundo, enquanto as reportagens, foram na maioria mistas na FSP e neutras no OESP.

3.3.2 Enquadramentos

A análise identificou quatro enquadramentos entre os mais utilizados pelas matérias da Folha de S. Paulo e do O Estado de São Paulo, presentes em ambos os veículos, que serão analisados detalhadamente a seguir. Os enquadramentos serão chamados de: (i) *Chávez*; (ii)

questões técnicas; (iii) relações com a União Europeia (UE) e os Estados Unidos da América (EUA); e (iv) argumentos econômicos e questões energéticas.

Matérias que tinham como foco a figura do presidente venezuelano Hugo Chávez foram, de longe, as mais recorrentes, na maioria das vezes com um viés negativo. O caráter não democrático do presidente venezuelano foi citado quatorze vezes na FSP e trinta e duas vezes no OESP. A ideologia (bolivariana) de Chávez foi citada outras trinta e duas vezes no OESP e cinco vezes na FSP, enquanto o desrespeito à cláusula democrática do Mercosul foi citado quatorze vezes na FSP. As retóricas bélica (na FSP) e antiamericana (no OESP) foram mencionadas quatro e onze vezes, respectivamente.

As críticas contra Chávez ganharam força principalmente após a declaração do presidente venezuelano, em junho de 2007, quando chamou o congresso brasileiro de “papagaios” de Washington, sendo citado também quatorze vezes na FSP e vinte e seis vezes no OESP. Após Chávez ter se recusado em renovar a concessão da Rede Caracas de TV (RCTV), sob o argumento de que esta havia contribuído para a tentativa de golpe sofrida por Chávez no início dos anos 2000, o Congresso brasileiro aprovou uma moção que condenava a ação de Chávez. Este, por sua vez, acusou os congressistas brasileiros de serem “papagaios” de Washington, repetindo o que o legislativo americano dizia. Um segundo acontecimento que aumentou a aversão, ainda que momentânea, do congresso foi o “ultimato” dado por Chávez aos congressos brasileiro e paraguaio, em julho de 2007, no qual afirmava que retiraria o pedido de adesão ao MERCOSUL se o protocolo não fosse aprovado pelos congressos em três meses. O fato foi citado negativamente pela FSP em dez ocasiões e em outras doze no OESP.

As únicas menções “favoráveis” a Chávez com relação à adesão da Venezuela ao Mercosul foram feitas pelo OESP, em seis ocasiões, ao mencionar que integrar seria mais eficiente na contenção de Chávez do que isolá-lo (nenhuma delas em editoriais).

A segunda categoria de enquadramento trata sobre as questões técnicas, inteiramente com viés negativo ou misto. Foram citados, seis vezes na FSP e dezessete no OESP, o não cumprimento das questões técnicas (cronograma de ajustes às condições do bloco etc.). O argumento de o MERCOSUL não estar consolidado em sua estrutura original foi citado quatro vezes na FSP e nove no OESP. As incertezas jurídicas e regulatórias e a reclamação de empresários e trabalhadores de não terem sido consultados foram mencionadas uma vez cada no OESP.

A terceira categoria de enquadramento lida com as relações com a União Europeia (UE) e os Estados Unidos da América (EUA). A personalidade de Chávez associada ao seu

discurso antiamericano foi visto como uma possível dificuldade política nas negociações do bloco com outros países e blocos econômicos, tais quais Estados Unidos e União Europeia (mencionado onze vezes na FSP e dezenove vezes no OESP).

A quarta e última grande categoria foram os argumentos econômicos e questões energéticas. Quanto às matérias positivas e mistas, em dez matérias na FSP e em duas no OESP foi usado o argumento de que a adesão da Venezuela ao MERCOSUL elevaria o PIB (Produto Interno Bruto) do bloco para US\$ 1 trilhão, em outras cinco vezes na FSP e duas no OESP foi citado que o MERCOSUL passaria a ter 75% do PIB da América do Sul. Em oito matérias na FSP e doze no OESP, foi citado o crescimento das relações comerciais entre Brasil e Venezuela – de US\$ 600 milhões, em 2003, para US\$ 3,6 bilhões, em 2006. Dois outros aspectos foram citados seis vezes cada na FSP e três vezes cada no OESP, o número de habitantes, que passaria a ter 250 milhões de habitantes, e o comércio global do MERCOSUL, que seria superior a US\$ 300 bilhões. A área de 12 milhões de quilômetros quadrados foi citada cinco vezes. A importância econômica da Venezuela para o bloco foi mencionada quatro vezes. O potencial energético do MERCOSUL, bem como o fato daquele ser o quinto maior produtor de petróleo do mundo foram citados duas vezes cada na FSP e onze vezes no OESP. O potencial comprador, os benefícios aos membros menores do grupo, a união da matriz energética, o programa amazônico, a possibilidade de acesso dos países membros tanto ao oceano Pacífico quanto ao oceano Atlântico, bem como chance de o Norte e o Nordeste usufruírem das vantagens de participar do MERCOSUL foram mencionados uma vez cada tanto na FSP quanto no OESP.

Já os argumentos negativos quanto a esta categoria se resumiram a afirmar que a adesão venezuelana não apresentaria impacto econômico significativo, acrescentando pouco comercialmente, bem como causaria o colapso de setores locais, como o agropecuário e o industrial foram citados três vezes cada no OESP. O aumento do PIB, mas consequente diminuição da renda per capita também foi citado, uma vez no OESP.

Os dados permitem concluir que os enquadramentos feitos pelos dois jornais foram semelhantes, havendo um maior agendamento (maior repetição) por parte do OESP. Enquadramentos sobre questões técnicas e política – principalmente, relacionados a Chávez e as relações com os EUA e a UE – foram majoritariamente negativos, enquanto enquadramentos sobre questões econômicas e energéticas foram, em sua grande maioria, positivas.

3.3.3 Menções ao Presidente

De acordo com a pré-teoria da política externa de Rosenau (2006), conforme apresentada no capítulo 1 – em que cinco conjuntos de variáveis subjacentes ao comportamento externo das sociedades são classificados de acordo com as suas potências relativas em dezesseis tipos de sociedades e três tipos de áreas temáticas –, no caso da adesão da Venezuela ao Mercosul, as variáveis individuais foram apontadas como as mais importantes relativamente às demais quatro (funções *–role–*, governamentais, sociais e sistêmicas).

Em congruência com o modelo de Rosenau (2006), conforme afirmam Cerqueira (2005) e Cason e Power (2009), os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva foram marcados pelo uso expressivo da diplomacia presidencial. Isto quer dizer que os presidentes tiveram uma grande atuação pessoal nas questões de política externa. E de acordo com Cerqueira (2005, p.09),

[n]ão 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.

Dessa forma, a maior participação de Lula no processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, segundo este argumento, deveria contribuir para uma maior cobertura da imprensa sobre o assunto. Entretanto, na Folha de São Paulo, o nome do presidente foi mencionado somente em 26 matérias, ou seja, em apenas 32% das matérias. No caso do jornal O Estado de São Paulo, o número de menções ao presidente foi mais expressivo, aparecendo em 49 matérias (49,5%).

Esses dados não desacreditam o postulado do modelo de Rosenau (2006), pois a mera menção, ou ausência de, do nome do presidente nos jornais não significa que ele tenha influenciado ou não no processo de decisão da política externa. Um reforço às conclusões do modelo de Rosenau é apresentado por Malamud (2010), ao tratar da diplomacia presidencial e dos pilares institucionais do Mercosul.

Malamud (2010) afirma que uma integração liderada pelos Estados e dirigida pelos presidentes tem sido uma característica persistente do Mercosul. No entanto, a influência presidencial não é só sustentada pela liderança carismática, mas também pelas capacidades institucionais. O autor afirma que os presidentes fazem uso extensivo das prerrogativas que lhes são concedidas nas constituições e legislações nacionais para negociar e garantir acordos

com os seus homólogos. Estes privilégios, segundo o autor, permitem que os presidentes superem outros atores com poder de veto, como o gabinete – nem sempre pertencente ao partido do presidente – e o Congresso, principalmente a oposição.

Entretanto, os dados da pesquisa vão de encontro à tese central de Cerqueira (2005, p. 69) de que “[...] embora política externa não seja um assunto de grande destaque na imprensa, o tema ganha premência quando a figura do presidente da República está envolvida de forma ativa na diplomacia”. Mesmo quando considerado somente os editoriais e os artigos de opinião, considerados pelo autor como canais pelos quais os veículos mais diretamente expressam suas opiniões e, portanto, o espaço onde temas ligados à política externa tendem a ser mais discutidos.⁵⁴ Apesar de a adesão da Venezuela ao Mercosul ter sido politizada, esse processo não foi, ao menos explicitamente, relacionada à figura do presidente brasileiro.⁵⁵

⁵⁴Dos quatro editoriais da FSP, apenas um, dos quatro, mencionou o nome do presidente Lula, e dos artigos de opinião, apenas quatro, dos doze, tiveram menção ao presidente. No OESP, a taxa de menções ao presidente foi maior, com sete menções em doze editoriais, e nove menções em 20 artigos de opinião.

⁵⁵O mesmo não pode ser dito do presidente venezuelano.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivos analisar o papel da imprensa como um ator de política externa brasileira, no caso da adesão da Venezuela ao Mercosul. O capítulo 1 teve por objetivo apresentar as mudanças dos cenários doméstico e internacional que possibilitaram o surgimento de novos atores e novos temas na política externa brasileira bem como explicar, brevemente, o porquê antes das décadas de 1980 e de 1990 a política externa brasileira era concentrada no Itamaraty. É um relativo consenso na literatura que a PEB alterou-se nos anos 1990 devido a alguns fatores principais: (i) o fim da Guerra Fria; (ii) a redemocratização do Brasil que gerou uma liberalização política; (iii) o aprofundamento do processo de globalização; e (iv) a liberalização econômica no Brasil. Estes elementos combinados ampliaram a agenda da PEB e possibilitaram a participação de um número maior de atores na sua formulação. A PEB passou a deixar de representar um consenso que existia anteriormente, deixando de ser uma “política de Estado”. A PEB passou a ter efeitos distributivos, e como tal, passou a ser mais politizada. É neste contexto que a imprensa insere-se como ator da PEB, sendo tanto uma fonte de informação aos *stakeholders* (podendo ser desde a sociedade civil e o empresariado até o Legislativo) que de outra forma não teriam acesso àquelas informações, talvez nem tomasse conhecimento do assunto; quanto uma plataforma de debate e canal de comunicação entre a opinião pública e a elite política.

O papel da imprensa na política foi abordado no capítulo 2. De acordo com as teorias analisadas, a imprensa atua de duas formas no processo político: (i) pela via direta, através de um diálogo com o Executivo promovido pelo exame crítico das propostas apresentadas pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo presidente; e (ii) pela via indireta, através, principalmente, de editoriais e colunas, transmitindo opiniões, críticas e julgamentos que podem alterar a posição de grupos domésticos relevantes para a formulação da política externa do país. Nas duas últimas seções do capítulo 2, foram apresentadas duas teorias, *agenda-setting* e *framing*, sobre como a imprensa politiza um tema e sobre como ela se posiciona a respeito de um determinado tema, através da seleção de notícias e dos aspectos particulares explorados sobre aquele assunto.

No capítulo 3 foi feita a análise quantitativa e qualitativa da cobertura dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo sobre o processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, no Congresso Nacional, indicando que o Estado de São Paulo usou do recurso do agendamento (*agenda-setting*) de forma mais acentuada do que a Folha de São Paulo. Quanto ao enquadramento (*framing*), três categorias foram mais importantes para esta análise,

o viés do conteúdo das matérias, os enquadramentos utilizados e as menções ao presidente brasileiro.

Os editoriais de ambos os jornais convergiram no seu viés negativo, porém os artigos de opiniões (os quais englobam as colunas) divergem em grande medida no que se refere a este caso. De acordo com os Gráficos 3 e 4, enquanto no jornal O Estado de São Paulo houve mais artigos de opiniões negativos, na Folha de São Paulo, houve, de forma oposta, mais artigos positivos (sete) do que negativos (três). As reportagens também divergiram do viés das linhas editoriais dos dois jornais, sendo predominante na Folha de São Paulo reportagens mistas, e no Estado de São Paulo, reportagens neutras, isto aponta um problema em fazer análises somente de editoriais.

Outra divergência entre os resultados desta pesquisa e o postulado por Cerqueira (2002) foi o foco na figura do presidente. Conforme discutido na seção 3.3.3, as menções ao presidente não foram tão regulares com que se esperava com base no defendido pelo autor.

Pode-se afirmar que houve um maior agendamento (*agenda-setting*) no jornal O Estado de São Paulo do que na Folha de São Paulo, com aquele dedicando 101 matérias ao assunto enquanto este dedicou 81. Pode-se ainda afirmar que o jornal O Estado de São Paulo e o Jornal Folha de São Paulo usufruíram dos mesmos enquadramentos (*framings*) criticando a figura do presidente venezuelano Hugo Chávez; exaltando problemas relativos a questões técnicas e a deterioração das relações com parceiros comerciais, como União Europeia e Estados Unidos; e, nas matérias que defendiam a adesão da Venezuela ao Mercosul, o principal enquadramento nos dois jornais foi a respeito dos benefícios econômicos e energéticos.

Quanto ao resultado da adesão da Venezuela ao Mercosul e a influência exercida pela imprensa, como bem exposto por Rosenau (2006), reconhecer que fatores internos e externos influenciam a política externa não é o mesmo que compreender como estes elementos interagem e sob quais condições uns predominam sobre os outros. Este trabalho dedicou-se a reconhecer um dos fatores internos, constantemente negligenciado, que influenciam a formulação da política. Quanto à compreensão da interação destes elementos, esse pode ser objeto de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **As duas últimas décadas do século XX: Fim do socialismo e retomada da globalização.** Disponível em: <https://www.academia.edu/5793808/054_As_duas_ultimas_decadas_do_século_XX_fim_do_socialismo_e_retomada_da_globalização_2006_>. Acesso em: 09 maio 2016.
- ALMEIDA, M. H. T.; ONUKI, J.; CARNEIRO, L. P. **Brasil, As Américas e o Mundo: Opinião Pública e Política Externa (2010 - 2011).** São Paulo: IRI/USP, 2011.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS. **MAIORES JORNAIS DO BRASIL: Os maiores jornais do brasil de circulação paga, por ano.** Disponível em: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- BAUM, Matthew A.; POTTER, Philip B.k.. The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. **Annual Review Of Political Science**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.39-65, jun. 2008.
- BRASIL. **Constituição Federal.** 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 mai. 2016.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2015: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira..** Brasília: Secom, 2014. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2016.
- CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2, p. 117-140.
- CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe: Imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002).** 2005. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.
- COHEN, Bernard Cecil. **The press and foreign policy.** Princeton: Princeton University Press, 1963.
- CURTIS, Michael. Introduction to the Transaction Edition. LIPPMANN, Walter. **Public Opinion.** New Jersey: Transaction Publishers, 1998. p. xi-xxxvi.
- DANESE, S. **Diplomacia Presidencial: história e crítica.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- ENTMAN, Robert M.. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. **Journal Of Communication**, [s.l.], v. 43, n. 4, p.51-58, autumn 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S. l.], v. 51, n. 2, p.80-97, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.311-355, jan./jun. 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 25 out. 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 22 nov. 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 18 dez. 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 30 out. 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 16 dez. 2009.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006). In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Ed.). **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. p. 55-68.

GOLDZWEIG, R. S.. O ingresso da Venezuela no MERCOSUL: análise dos aspectos políticos e econômicos. São Paulo: **CAENI**, 2013 (Working Paper).

GRADIM, Anabela. **Manual de Jornalismo**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2000.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. **Comparing media systems**: Three models of media and politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HILL, Christopher. **The changing politics foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.22, n. 2, p.265-303, jul./dez. 2000.

LIPPMANN, Walter. **Public Opinion**. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, Austin, v. 40, n. 1, p.138-164, fev. 2005.

MARTINS, Jefferson. **Título, no jornalismo, faz toda diferença**. 08 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.jornalmateriaprima.com.br/2015/06/titulo-no-jornalismo-faz-toda-diferenca/>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p.147-172, 2006.

MCCOMBS, Maxwell. Agenda-Setting Function of Mass Media. **Public Relations Review**, [s. L.], v. 4, n. 3, p.89-95, 1977.

MCCOMBS, Maxwell. Building Consensus: The News Media's Agenda-Setting Roles. **Political Communication**, [s.l.], v. 14, n. 4, p.433-443, out. 1997.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L.. The Agenda-Setting Function of Mass Media. **The Public Opinion Quarterly**, Oxford, v. 36, n. 2, p.176-187, 1972.

MESQUITA, Lucas. Democracia e Política Externa Brasileira: a Sociedade Civil nos Governos FHC e Lula. In: Nilzo Ivo Ladwig; Rogério Santos da Costa. (Org.). **Debates interdisciplinares IV**. 1ed.Florianópolis: Ed. Unisul, 2013, v. 1, p. 51-69.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro et al. Grupos de interesse (Lobby). **Série Pensando o Direito**, vol. 8. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/08pensando_direito.pdf>. Acesso em 18 mar. 2016.

NAVEH, Chanan. The Role of the Media in Foreign Policy Decision-Making: A Theoretical Framework. **Conflict & Communication Online**, [s. L.], v. 01, n. 03, p.1-14, 2002.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 25 out. 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 22 nov. 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 18 dez. 2008.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 30 out. 2009.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 16 dez. 2009.

OLIVEIRA, A.J. de & PFEIFER, A. (2006). O empresariado e a política exterior do Brasil. In: ALTEMANI, H. & LESSA, A.C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo, Saraiva, p. 389-428.

PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, [s. l], v. 9, n. 2, p.14-24, 2009.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Análise de Política Externa Brasileira: questões conceituais e metodológicas de um campo em evolução. **IX Encontro da ABCP**, Brasília, p.1-25, ago. 2014.

RISSE-KAPPEN, T. (1991). Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. **World Politics**, Vol. 43, p. 479-512.

ROBINSON, Pier. The role of media and public opinion. In: SMITH, Smith Antony; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Timothy. **Foreign Policy: theories, actors, cases**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 168-187.

ROSENAU, James N. Pre-theories and theories of foreign policy. In: _____. **The Study of World Politics Volume 1: theoretical and methodological challenges**. [s.l.]: Routledge, 2006. p. 171-199.

SALHANI, Jorge. Circulação supera publicidade como fonte de receita dos jornais. 30/06/2015. Disponível em: <<http://www2.faac.unesp.br/blog/obsmidia/2015/06/30/circulacao-supera-publicidade-como-fonte-de-receita-dos-jornais/>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

SCHEUFELE, Dietram A.. Framing as a Theory of Media Effects. **Journal Of Communication**, [s. L.], v. 49, n. 1, p.103-122, 1999. Disponível em: <http://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/Kommunikations-_und_Medienwissenschaft/Vowe/Forscherguppe/Scheufele_Framing_theory_media_effects.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SHAW, E. F.. Agenda-Setting and Mass Communication Theory. **International Communication Gazette**, [s.l.], v. 25, n. 2, p.96-105, jan. 1979.

SHAW, Donald Lewis; MCCOMBS, Maxwell E. **The emergence of American political issues**. [s.l.]: West Pub. Co., 1977.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações internacionais de integração regional: União Européia, MERCOSUL e UNASUL**. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2013.

SOUZA, Amaury. **O Brasil na Região e no Mundo: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa**. – Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2008

TELLES, Helcimara; SAMPAIO, Thiago; BAPTISTA, Érica. Os limites da agenda-setting na popularidade do presidente: consumo de notícias e escolaridade na avaliação do governo Dilma Rousseff (2013). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p.119-142, set.-dez. 2015.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Content Analysis: A Methodology for Structuring and Analyzing Written Material**. Washington, D.C., 1996.