



Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas
Departamento de Estudos Políticos
Faculdade de Ciência Política

Política exterior brasileira, opinião pública e legitimação:

um estudo das estratégias de cooperação Sul-Sul

Táisa Rezende Soares

2009.2.530.160

Rio de Janeiro

2013/2



Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas
Departamento de Estudos Políticos
Faculdade de Ciência Política

Política exterior brasileira, opinião pública e legitimação:

um estudo das estratégias de cooperação Sul-Sul

Taísa Rezende Soares

Artigo apresentado a Escola de Ciência Política para a disciplina de “Orientação Monográfica II”, com vistas à conclusão do curso de Ciência Política da UNIRIO.

Orientador: Carlos Roberto S. Milani

Rio de Janeiro

2013/2

Agradecimentos

Ao professor Carlos Milani, pessoa que durante todo o processo de criação e elaboração deste trabalho esteve como um dedicado e atencioso orientador e, sobretudo, paciente professor;

A Juliana Rezende a quem devo agradecer pelas horas direcionadas a debates e leituras compartilhadas deste trabalho;

Aos meus pais por sempre acreditarem;

A amiga de graduação e grupo de pesquisa, Layla Waltenberg, por compartilhar os momentos de preocupação e as horas de ansiedade que antecederam este trabalho.

Dedicado a Juliana, Jacyra e Silvio.

- *Ela é tão livre que um dia será presa.*

- *Presa por quê?*

- *Por excesso de liberdade.*

- *Mas essa liberdade é inocente?*

- *É. Até mesmo ingênua.*

- *Então por que a prisão?*

- *Porque a liberdade ofende.*

Clarice Lispector

RESUMO: *O artigo trata da importância crescente que se constrói em torno da relação entre política externa brasileira e opinião pública, na medida em que tal relação é responsável também por transpor legitimidade às atuações brasileiras no campo das relações internacionais. Nesse sentido, é analisada a relevância do tema diante de um contexto global que constitui uma sociedade cada vez mais internacionalizada e por isso com uma necessidade de aproximação entre “high politics” e “low politics”. Aproximação que torne o campo da política externa brasileira um espaço de maior porosidade e participação da sociedade civil através da opinião pública e dos veículos de mídia por meio da regulamentação dos espaços e formalização de garantias no que tange a liberdade de expressão e formação da opinião pública a respeito do tema.*

PALAVRAS CHAVES: *Opinião Pública; Mídia; Política externa brasileira; Legitimidade.*

ABSTRACT: *The article discusses the growing importance that is built around the relationship between Brazilian foreign policy and public opinion, to the extent that such a relationship is also responsible for transposing the legitimacy Brazilian performances in the field of international relations. In this sense, it is analyzed the relevance of the topic before a global context is a society increasingly internationalized and therefore with a need for rapprochement between “high politics” and “low politics”. Approach that makes the field of Brazilian foreign policy a space of higher porosity and civil society participation through public opinion and media outlets through the regulation of spaces and formal guarantees regarding freedom of expression and formation of public opinion on the subject.*

KEYS WORDS: *Public Opinion; Media; Brazilian Foreign Policy; Legitimacy.*

Sumário

Introdução.....	7
O conceito de Opinião Pública e Mídia.....	10
O papel da mídia e as influências no processo de construção da opinião pública.....	17
O caso brasileiro da estratégia de cooperação sul-sul.....	20
A mídia como instrumento para a aproximação entre O.P. e P.E.B.....	27
Conclusão.....	31
Referências.....	35

Introdução

“Costuma-se chamar de opinião pública essa voz coletiva do povo que, sem ter valor impositivo, sempre pode se manifestar independente do controle do governo” (MANIN, 1995, p.9). Habermas afirma que opinião pública é formada a partir de estruturas comunicativas que acabam por se apresentarem como “sensores” que respondem as pressões e situações da sociedade. Para o autor, a opinião pública exerce um poder comunicativo que em procedimentos democráticos é responsável por dar direção a maneira como será exercido o poder institucionalizado (HABERMAS, 1997). Será? Esta análise se inicia justamente na tentativa de compreender se tais argumentos/provocações se confirmam quando tratamos de política externa brasileira. Entender a opinião pública como instrumento político, portanto, é fundamental para que seja possível identificá-la no processo de construção de políticas e conhecer como ela é modelada pelos interesses dos atores desse mesmo processo. O objetivo deste trabalho é analisar se, e como, a opinião pública tem sido fonte de legitimação para a política externa brasileira.

A partir disto alguns fatores e atores são indispensáveis na análise, como é o caso da mídia, mormente nesta última década (sobretudo a TV no caso brasileiro), que há algum tempo se consolida cada vez mais como veículo difusor de informação e formador de opinião. Michel Foucault afirmava que a realidade se resumia a uma ficção, uma construção discursiva e midiática. Se a mídia cria significado e forma a opinião da sociedade em geral, a opinião pública ao adotar esta opinião como senso comum, legitima o fato de que o discurso veiculado também constrói a realidade e, desse modo, a política se vale de uma preciosa ferramenta que é capaz de compor uma legitimação “forçada”, ou seja, um consentimento sem politização. No contexto da política internacional essa composição se torna ainda mais fácil, uma vez que são raros os momentos em que o “internacional” é pauta na mídia. Nesse sentido, analisamos como a não veiculação do tema também se apresenta como estratégia e uso da legitimação “forçada” mencionada acima. A falta de interesse e conhecimento sobre a temática resulta em um falso consentimento da sociedade em relação aos assuntos de política externa.

Mas por que tratar desse tema? Qual a relevância dessa legitimação real, ou seja, da legitimação não forçada da opinião pública sobre a PEB? Tal preocupação surge no sentido em que se observa que, nas últimas décadas (governos Lula, sobretudo), estreitaram-se as relações entre política externa e interna devido à maior inserção do Brasil em fóruns internacionais, resultado do processo de consolidação da democracia brasileira que tem gerado maior internacionalização da economia, da sociedade e inclusive internacionalização de políticas públicas pela qual o país tem se promovido e com isso alterado em algum grau seu *status quo*. A trajetória do Brasil na inserção internacional apresenta, portanto, novas oportunidades e lança desafios ao país principalmente no que concerne ao processo de formação do interesse nacional e sua defesa no mundo. Não cabendo mais somente a defesa de um Interesse Nacional como afirmam os Realistas, mas interesses nacionais que tenham em sua base uma construção que considere todos os demais atores que tem também se inserido no cenário internacional. Em virtude disso, decisões tomadas nos espaços internacionais, geram, cada vez mais, consequências na agenda de política doméstica. O inverso também é verdadeiro, ou seja, a agenda internacional busca pautar os interesses domésticos. Estes fatos obrigam-nos a pensar em aberturas institucionais, principalmente no que tange às vias de comunicação com instituições tradicionalmente responsáveis pela Política Externa Brasileira e que classicamente fazem política insulada. Este é o caso do MRE – Ministério das Relações Exteriores – que mesmo diante de um contexto político, econômico e social cada vez mais interdependente e conectado em uma estrutura de redes, continua a apresentar sua faceta Realista no sentido de demonstrar ainda alguma resistência às influências deste cenário interdependente. Sua postura de insulamento no processo de construção de política externa brasileira se apoia, por exemplo, em estruturas institucionais como a Constituição Federal, que designa ao Itamaraty uma ampla autonomia compartilhada com as atuações presidenciais no âmbito da diplomacia presidencial. Diante disso, o legislativo como ator está nesta perspectiva à margem do processo de construção, quiçá a opinião pública nacional. A título de exemplo, a Constituição federal delega ao legislativo o papel de confirmar ou vetar os tratados internacionais *ex post facto*, ou seja, cabe ao legislativo uma consulta que embora tenha uma função relevante é quase sempre negligenciada e não resolve o problema da participação do processo de construção. Além disso, “exemplos de rejeição [de tratados internacionais, por parte do parlamento brasileiro] são raríssimos” (ALCANTARA, 2001, p.15 apud C.A.P. FARIA, 2008, p.82).

Este cenário, entretanto, poderia ser apreendido de forma diferente uma vez que a interdependência pressupõe relações de influência mútua e, portanto, interligada também no que tange a tomada de decisão já que todos em alguma medida tendem a sofrer com as ações executadas em qualquer dos âmbitos em menor ou maior grau, seja ele doméstico ou externo. Nesse sentido a concepção de política externa como política de Estado que ainda se nota no corpo diplomático é questionável. Ou seja, a exclusividade do Estado como ator na “arena de gladiadores” do cenário internacional é posta a prova. Ser tão exclusiva como definem os adeptos a corrente Realista já não responde a demanda transnacional do cenário global da atualidade. Isso porque, as relações internacionais implicam posicionamento de diálogo entre autoridades governamentais assim como também com os setores organizados da sociedade, com a opinião pública nacional... Enfim, os outros atores que se englobam na política que ocorre na “arena de gladiadores”, visto que a atuação exclusiva do Estado na PEB não é resultado de um consenso quanto à primazia ou a substância dos temas de política externa. Portanto, é certo que o tema deste trabalho é expressão da crescente demanda por mecanismos que possibilitem a maior participação e consulta à representação dos interesses de grupos organizados da sociedade do mesmo modo à inclinação da opinião pública nacional.

É certo também que na última década, ou seja, a partir do governo Lula, foram adotadas mudanças que resultaram de alguma forma na construção de política externa. Uma dessas mudanças foi à relação de proximidade entre governo e sociedade civil, bem como a partilha do centro decisório de relações internacionais entre o Itamaraty e a assessoria internacional da presidência da República. A diplomacia “ativa” que marcou o período Lula chamou atenção para a inserção internacional brasileira, lançando luz sobre uma política “distante” da sociedade civil em geral. Em decorrência disto, novos atores e interesses foram chamados a participar mais ativamente no processo de estruturação da política externa. Todavia houve uma seleção da participação em conformidade com as posições assumidas pelo governo. O intuito de transpor legitimidade as ações do Estado esteve, portanto, assegurado. Mas tal legitimidade é questionável. Mesmo com a mudança de postura do governo Lula no que se refere à chamada de outros atores ao processo de construção da PEB não é possível afirmar que houve uma mudança de paradigma. A seleção dos “participantes” alija a formação dessa legitimidade; ponto central do estudo deste trabalho: legitimação por parte da opinião pública.

Contudo, para entender melhor a relação de legitimação que se busca na formação da política externa é necessário ter em vista algumas definições de conceitos que serão trabalhados no decorrer do artigo. Inicialmente, é importante saber qual idéia de opinião pública que está sendo utilizada, isso porque na literatura existente encontram-se diversas compreensões do significado de opinião pública. Entretanto o sentido adotado aqui apreende a noção de opinião pública como as percepções da sociedade civil no âmbito das relações internacionais, o comportamento que a maioria da sociedade toma como senso comum no que concerne aos assuntos de política externa brasileira (mais precisamente política de cooperação sul-sul). Portanto, o sentido adotado se aproxima da idéia de reflexão por parte dos membros da sociedade sobre as razões envolvidas em uma determinada questão (no caso política internacional). É também considerada a existência e predominância da “opinião pública” constituída apenas pelas apreensões dos grupos interessados (uma elite governante) que determinam um senso comum e apontam um distanciamento da opinião pública nacional sobre o tema. Nesse sentido, a questão dos meios de comunicação de massa – a mídia - é uma preocupação relevante que deve ser debatida e analisada uma vez que no Brasil a mesma é importante formadora de opinião na sociedade.

O conceito de Opinião Pública e Mídia

Opinião pública é um conceito chave para entender o tema de estudo deste trabalho e, além disso, conceito clássico de algumas ciências humanas, como é o caso da Ciência Política. Ele é discutido, por exemplo, nas obras de Locke como substrato moral da sociedade; em J.J. Rousseau como correlação entre soberania popular, costumes, Leis, e a moral; assim também em outros autores clássicos. Entretanto, há uma dificuldade em se consolidar um conceito geral para tal. Isso se deve ao fato de que quando se trata de opinião pública, mormente se estuda a partir da definição de um objeto, de uma área de estudo específica, como é a Ciência Política, a Economia, Sociologia, Comunicação e etc. Portanto, uma abordagem particular de cada área do conhecimento tem prevalecido a uma abordagem mais ampla e multidisciplinar do que se definiria como o conceito de opinião pública. Outro ponto que impõe certa dificuldade na elaboração de um conceito mais amplo para o termo se apresenta na medida em que se atribuiu uma amplitude tão grande à noção de opinião pública que

qualquer definição torna-se limitada, radical ou controversa para categorizar o termo de maneira geral. A respeito desta problemática sobre a definição de opinião pública afirmou o jornalista Walter Lippmann em sua obra *Public Opinion*:

“Sendo suposto ela constituir a mola principal das democracias, seria razoável esperar sobre a mesma encontrar uma vasta literatura. Mas não é assim. Existem excelentes livros sobre governos e partidos, isto é, sobre a maquinaria que em teoria registra as opiniões públicas após formadas. Mas quanto às fontes que a constituem, aos processos da sua formação, existe muito pouco. De um modo geral, a existência da força designada Opinião Pública é simplesmente dada como adquirida.” (LIPPMANN, 1922, p.253).

Como bem afirmou Lippmann as fontes que constituem assim como os processos de formação do termo *opinião pública* são controversos, especialmente no campo político, ambiente no qual há conflitos quanto o conceito e ao papel dela nos governos. A concepção mais corrente apreende o significado de opinião pública como a expressão da participação popular na criação, controle, execução e crítica das diretrizes de uma sociedade. Contudo esta aceção mais sociológica do termo foi, sobretudo, marca da Europa Ocidental do século XIX. Antes disso, seu sentido nem sempre evidenciou uma participação e interferência da sociedade na política. Na Antiguidade clássica, por exemplo, onde aparentemente se localiza a origem do conceito, o termo usado era "*consensus populi*" (consentimento do povo), porém o sentido se fundamentava em uma aceção mais jurídica do que sociológica. Na Grécia Antiga, Platão associava inclusive a uma ideia negativa, legava a opinião pública como senso comum incapaz de interferir na política. A então chamada "*Doxa*" (opinião popular ou crença comum) era o oposto do saber verdadeiro, a "*epistème*". Na Idade Média, com a centralização do poder pelas igrejas e a ideia do transcendental, não se tem uma noção de opinião pública. O que se tinha de certa forma era um "consentimento" popular de que o poder existia e devia ser respeitado, sem críticas ou interferências. Foi na transição para a Idade Moderna que a noção de "*Vox Populi, Vox dei*"¹ apareceu. Na obra *Discursos* escritos por Maquiavel, datada no século XVI, a expressão denota um sentido mais pragmático. O autor não usa propriamente o termo "opinião pública". Porém, ao mencionar a voz do povo, dá uma importância singular a semelhante ideia que fazemos de opinião pública atualmente; de modo que ela poderia ser acomodada ou

¹ Expressão grega que significa "A voz do povo é a voz de Deus"

até mesmo manipulada, mas não deveria ser ignorada pelo governo. Em “O Príncipe”, ele afirma que o importante não é apenas a força do príncipe, mas cuidar da sua imagem para conseguir manter o poder. Apesar de não tratar diretamente de uma opinião pública evidencia o valor da reputação dos príncipes que é dada pelos governados. Não seria este, portanto, um indicativo de que o conceito de OP se transformava e passava a ter relevância na política? A opinião pública neste caso, como reflexo do pensamento da maioria dos governados ainda nos leva a outra indagação, Será a opinião pública a opinião da maioria apenas?

A breve abordagem etimológica do termo é de grande valia para compreendermos como se construiu a noção que temos hoje, mesmo que esta ainda confirme a oscilação do significado: em vezes, reducionista, e outras imprecisa demais no que tange seu processo de construção. Entretanto, as acepções mencionadas acima demonstram as mutações do termo, e como sua origem sempre ratificou o quão a opinião pública está ligada a elementos diferentes em seus contextos históricos que se apresentam em distintas combinações. Algumas vezes com uma postura mais consciente da sociedade sobre seu papel enquanto constituinte da opinião pública, outras inconscientes da sua força política por diversos fatores, sobretudo, por privação de informação, condição própria dos contextos históricos nos quais se inseriu. Todavia, é fato que no cenário político que se figura nos dias de hoje a opinião pública não se constitui como reflexo da opinião da maioria somente. Ela está fragmentada em opiniões de indivíduos e grupos de interesses múltiplos que a partir da interação social verbal, não verbal ou mediada -e tudo aquilo que rodeia o universo da linguagem- cria significado que posteriormente se liga enquanto opiniões públicas sobre os mais variados temas.

Saltando para a contemporaneidade, onde a influência de perspectivas filosóficas de democracias mais participativas e deliberativas é notória, essa problemática a respeito da construção do termo se dá essencialmente no seguinte aspecto: até que ponto a opinião particular (seja do indivíduo ou de grupos de interesse) se manifesta na opinião pública? Como ambas tem se mesclado? Como tem sido feita essa troca e se ela resulta em uma opinião pública de fato capaz de legitimar ações governamentais? Para Badie, teórico francês contemporâneo, a opinião pública que se apresenta no cenário global da atualidade se define multiforme e complexa e “anuncia, sobretudo, tendências fortes que reestruturam o jogo internacional e abalam as muralhas da geopolítica”

(BADIE, 2010). O que significa dizer que ela pode se manifestar de várias maneiras e inclusive independentemente dos Estados; ao mesmo tempo em que contém muitos elementos constitutivos em sua base. Trata-se de uma concepção de abordagem mais sociológica na medida em que apreende opinião pública como uma face do comportamento humano, resultado do meio e dos processos que interligam os indivíduos em associações, grupos e instituições. Isso se torna claro quando se compreende a partir de um cenário pós-moderno, que aflora o debate multiculturalista. Visto que este debate elucida uma gama de sistemas de valores, “culturas”, resultantes de uma sociedade que se complexifica, no sentido em que reconhece as necessidades dos grupos minoritários, mas ao mesmo tempo exige uma sociedade mais participativa na medida em que defende criação de direitos especiais que garantam o exercício dos valores liberais de igualdade e liberdade para as minorias. Com isso, incita uma opinião pública melhor informada e também mais enunciativa enquanto atuante no campo político; seja ele doméstico ou internacional.

Ou seja, a defesa de culturas ao invés de uma Cultura universalizante fomenta ainda mais a construção de redes de comunicação e solidariedade entre sociedades e, portanto, opiniões públicas que ultimamente tem se inserido enquanto grupos em rede transnacional que não necessariamente depende do Estado para se constituir como força política internacionalizada capaz de gerar pressões em seus âmbitos domésticos. Soma-se a isso os efeitos do avanço das modernas tecnologias de comunicação na arena internacional que ainda não foram totalmente digeridos pelos tradicionais atores globais. Essa evolução tem modificado “em profundidade aspectos essenciais das relações interestatais” (BADIE, 2010). Ilustra esse novo contexto no qual está inserida a opinião pública, por exemplo, a luta em prol da garantia do direito civil de união entre pessoas do mesmo sexo. Uma questão que é resolvida no aspecto legal em seu âmbito doméstico, contudo obtém força política de atuação através da rede que se estrutura no âmbito internacional. A pressão torna-se, portanto, exógena e demonstra o quão a opinião pública precisa ser compreendida a partir de uma perspectiva menos particularista, exterior ao Estado e moldável a partir da interação comunicativa, que em muito tem se realizado pelo avanço da técnica dos meios midiáticos a partir do século XX principalmente.

“A opinião pública se insinua na arena de gladiadores de Hobbes. A vida internacional assemelha-se cada vez menos a um clube fechado ao debate público, em que somente os

príncipes, os diplomatas e os militares tenham direito a participação” (BADIE, 2010, p. 213).

Apesar de todas as dificuldades conceituais e uma não unanimidade quanto ao seu significado e à sua função, “Opinião Pública” é uma expressão que especialmente na última década tem se apresentado com frequência aos brasileiros assim como no contexto das Relações Internacionais, e neste aspecto explica a relevância de se buscar criar um conceito mais geral para se tratar a opinião pública, sem que isso se dê em detrimento de análises mais detalhadas. Recorrentemente a presença do termo em jornais, revistas, discursos públicos e até mesmo em justificativas para ações do governo demonstra o quão se tem feito uso de tal expressão como um meio de destaque da articulação política, sobretudo em governos intitulados democráticos. Esse é o caso do Brasil, por exemplo, que com o desenvolvimento das novas tecnologias de mídia, tem atribuído maior importância à opinião pública, principalmente pelo fato de que o desenvolvimento dos veículos de comunicação, sobretudo a TV, estreitou a relação entre sociedade e política. A ascendente criação de órgãos e institutos de pesquisa medidores de opinião como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Datafolha e IBOPE ratifica essa questão e é também resposta a demanda por estudos que se preocupem em compreender os “fenômenos da opinião pública”. Mas, afinal, o que é essa opinião pública cada vez mais familiar à sociedade? Do que exatamente se trata quando se menciona tal expressão nos jornais, revistas, TVs e etc.? Em que consiste a opinião que se denomina pública?

Pensar em opinião pública implica em refletir sobre a noção de público, grupos, indivíduo e opinião propriamente. Implica também em refletir sobre a opinião privada. Tendo em vista que as opiniões privadas e públicas protagonizam um movimento centrífugo e centrípeto. Ambas precisam se mesclar para se formarem, numa troca constante que cria e se refaz ao longo do tempo. Como foi expresso antes, o desenvolvimento e aprimoramento das novas tecnologias e mídias reforça a noção de que opinião pública é um fenômeno social; AUGRAS (1978). Isso porque, os instrumentos dos veículos de comunicação atuais, em suma a TV, tornou o ato de comunicar um ato distinto de puramente informar ou transmitir fatos em tempo real. Comunicar passa a carregar uma ideia de “negociação de sentido”. E esta comunicação exerce influência no comportamento social dos grupos, das organizações, da sociedade em geral; nesse sentido se reflete diretamente no que se denomina ao decorrer deste

trabalho como “opinião pública”. Diante disto, é importante não reduzir o conceito de opinião pública ao senso comum, ou seja, confluências de opiniões sobre um mesmo assunto, e sim entendê-la a partir das relações políticas de poder e os interesses que se estabelecem em uma sociedade. Trata-se de uma instituição política diferente daquelas tradicionais como é o sistema legal ou as legislaturas, mas que impõe regras ao jogo político. Portanto, neste trabalho, a noção que se apreende para o sentido da expressão “opinião pública” consiste na ideia de “fenômeno social” que pode ter ou não valor impositivo. Ou seja, a opinião pública corresponde ao comportamento da sociedade, de organizações ou de grupos que compartilham de valores simbólicos coesos diante de um acontecimento; ela pode ser espontânea ou não uma vez que sofre influências multilaterais provenientes do uso/acesso a informações midiáticas; ou seja, é comum que indivíduos acessem determinadas informações sem que reflitam sobre elas. Dessa forma os instrumentos de mídia têm o poder de influenciar diretamente e quiçá de modificar a opinião pública de acordo com o poder de persuasão e tipo de público a qual informa. Opinião pública é um modo de expressão que se difunde através de redes de comunicação. Exemplo: uma manifestação popular de repúdio a exploração infantil ou uma manifestação favorável à descriminalização do uso da maconha, por exemplo, apesar de corresponderem a contingentes sociais distintos – tanto em número quanto ideologicamente- refletem um comportamento da opinião pública de grupos e organizações que estão inseridos na sociedade. Eles podem ser inclusive contrários um ao outro. Nesse sentido, tendo a concordar com MANIN quando concebe o conceito de opinião pública considerando sua pluralidade. Opiniões públicas. Que não resultam necessariamente no consenso. Na verdade, como já mencionado anteriormente é um processo de negociação de sentido, ou seja, um exercício entre atores sociais que tem simultaneamente relações divergentes e interdependentes.

Sabendo do valor impositivo² da instituição política denominada opinião pública, é fundamental ter em vista as influências multilaterais exercidas sobre ela. Principalmente quando a definimos considerando o aspecto negociativo durante processo de sua formação. A opinião pública enquanto realidade política e social é caracterizada pela sua imprecisão de direcionamento, sendo, portanto, este um espaço a ser explorado pelos grupos de interesse responsáveis por meios de influência na sua formação. Segundo LIPPMANN, vivemos em um mundo cada vez mais vasto e

² Referente à noção citada por MANIN, 1995, p.9.

complexo, sendo por esse motivo equivocadamente afirmar que a opinião pública seja formada de maneira isolada e independente. O que significa dizer, deste modo, que ao tratar-se de opinião pública, inexoravelmente, deve ser considerado que informações produzidas, veiculadas por instituições e toda aquela não obtida exclusivamente através da experiência pessoal está embutida no processo de formação da então opinião pública. A mídia, então, passa a se apresentar como um ator relevante protagonizada pela TV no caso brasileiro. Essa afirmativa é fundamental para entender o conceito de opinião pública a partir de sua origem e processo de formação.

Diante desse protagonismo e levando em conta a sua capacidade de expansão social relativamente rápida no caso singular do Brasil, a mídia tratada no presente estudo será a TV. Entende-se por mídia o conjunto de meios de comunicação responsáveis por atingir as massas com fins diversos, entre eles a propaganda, entretenimento, informacional e etc. Faz sentido dizer que a mídia é a estrutura comunicacional que comporta a circulação regular de informação. A TV, no caso deste trabalho, permite que todos os dias a comunicação sobre o Brasil e o mundo se dê dentro da casa da maioria dos indivíduos, sem distinção de classes, segmentos sociais ou qualquer coisa do gênero. Ou seja, é principalmente através dela que assuntos são agentes mobilizadores dos públicos; e os indivíduos que constituem esses públicos são convidados a exercitarem sua capacidade de crítica ao contexto social, político e econômico atual.

Todavia, o que se pretende é compreender a relação que existe entre opinião pública e legitimidade. Se existe uma troca discursiva satisfatória entre elas capaz de transpor legitimidade às ações de política externa brasileira. Especialmente quando se toma legitimidade como uma variável dependente da opinião pública, podendo ter por isso um caráter de estabilidade temporária. Tendo em vista esses fatores, é possível notar certo desacordo quando se apreende a noção de que as influências multilaterais exercidas sobre a opinião pública podem orientá-la, o que é diferente de fazer parte do processo de construção, por meio de veículos intermediários como é o caso da TV. Logo, o compromisso cotidiano da TV em ser intermediária na comunicação, além de cumprir com ajustes estratégicos dos grupos detentores desses veículos, é capaz de promover “acordos racionalmente motivados como alternativa política à coerção, através de elementos de conciliação, compromisso, consentimento, acomodação e similares” (McCarthy, 1992, p.67). A TV ganha, portanto, o poder de pautar a agenda e

orientar o consentimento da opinião pública. Compreender opinião pública, legitimidade e mídia é um esforço que deve ser feito a partir de uma concepção de estrutura, enquanto tal, o fato isolado de sua estrutura não possui significado. Nesse sentido, onde fica a conflitualidade própria da sociedade?

O papel da mídia e suas influências no processo de construção da opinião pública

A mídia compõe parte importante dos processos políticos domésticos bem como internacionais; é essencialmente por meio das notícias, artigos, TV e reportagens que o cidadão comum se informa e constrói gradativamente sua visão de mundo e percepções a respeito dos temas que seguem desde problemáticas internacionais: guerra, meio ambiente, políticas de cooperação e integração regional, por exemplo; a problemáticas domésticas: medidas de políticas públicas como o projeto de segurança das Unidades de Polícia Pacificadora -UPPs- e etc. Por atenderem ao gosto médio do público, os meios de comunicação de massa³ sem dúvida acabam por homogeneizar suas informações promovendo um senso comum – a “voz do povo”⁴ – que não é necessariamente o reflexo fiel da realidade, mas sim o reflexo do enquadramento selecionado. A realidade é o resultado do conhecimento que é compartilhado, do significado coletivo que é atribuído às situações. Desse modo, se torna evidente que a TV é um recurso que contribui para a eficácia da construção da realidade. Caracterizada como veículo informativo compartilha informações e notícias instantaneamente, o que atribui a ela a qualidade de “transparência”, qualidade de não deformadora da realidade, visto que é a “transmissão direta” dos fatos. Trata-se de uma pretensiosa e suposta exclusiva preocupação com a transparência, sem ter objetivo de um discurso de representação social. Não se leva em conta, por exemplo, que o conteúdo apresentado por ela se mostra na sua forma mais reduzida e frequentemente estereotipada. Os acontecimentos são retirados do desenrolar histórico, onde se podem encontrar suas raízes e causas e são apresentados como se fossem fatos isolados, sem nenhuma análise que os explique de maneira que se possa de fato permitir que o expectador construa suas próprias percepções. Assim se tem uma fragmentação das informações, não somente como um

³ No caso brasileiro a TV assume esse papel.

⁴ Referente à opinião pública

recurso comum de linguagem utilizado pela TV, mas como recurso ideológico. A própria visão de mundo aparece fragmentada, impedindo que os cidadãos telespectadores tenham a ótica do todo, a qual abriria a possibilidade de atribuir um sentido global ao mundo, bem como encontrar seu espaço de atuação. Esta é uma das problemáticas que envolvem a questão do distanciamento da opinião pública dos assuntos de política externa brasileira, uma vez que o desinteresse alegado e factualmente observado pode ser, em partes, resultado dos recortes utilizados pela mídia que, conhecendo o seu alcance, transmite a informação de maneira superficial sem demonstrar ao cidadão a verdadeira dimensão das temáticas ainda que as mesmas estejam, muitas vezes, intrinsecamente relacionadas às questões de política doméstica, visto que, a inserção internacional do Brasil tem aumentado e com isso aproximado as duas agendas (de política interna e externa) construindo cada vez mais uma relação de complementaridade entre ambas. A superficialidade da transmissão é notória quando as cenas de guerra no Golfo, na Bósnia, no Iraque e nas favelas do Rio de Janeiro são apresentadas, alternadamente, com as cenas de festas, comemorações ou eventos importantes; a ênfase dada acaba por ser a mesma no sentido em que a neutralização dos conteúdos atribui iguais valores aos fatos como se assim mesmo fosse.

Entretanto, o distanciamento referido acima é consequência, sem dúvida, de outros fatores que, somados, produzem o afastamento da sociedade sobre o tema. Certamente, a influência política da mídia interfere diretamente no processo de formação da ausência de opinião (cumpre observar que esta também é uma visão política que a mídia procura transmitir onde raramente aparece como agente) ou propriamente da formação da opinião dos indivíduos. O avanço da tecnologia faz com que seja possível a circulação ou a não circulação de certas opiniões em maior ou menor fluxo e em mais ou menos meios de comunicação. Significa afirmar que o espaço não é para todos. A negociação de sentido instrumentalizada pelas diferentes mídias é fruto de interesses previamente ajustados tanto no que diz respeito aos meios utilizados quanto aos conteúdos veiculados. Isso permite a extensão do alcance de certas elites governantes na formação da opinião pública; elites estas, cientes do poder midiático e de sua abrangência, já que, a TV, principalmente, detém um público vasto e indiferenciado: é acessível a grande parte das classes sociais, faixas etárias e níveis culturais. Contudo, fatores como o cultural, o subdesenvolvimento socioeconômico nacional, assim como a postura de insulamento do MRE – Ministério das Relações

Exteriores – são em uma análise conjuntural igualmente responsáveis pelo desinteresse e conseqüentemente o distanciamento entre a opinião pública e as ações de política externa brasileira. Embora, algumas leituras aleguem que a autonomia decisória do MRE seja resultado de uma opinião pública desinteressada em pressionar o governo nas questões de política externa, e não que a autonomia do MRE seja vestígio de uma concepção Realista de Estado e distancie o diálogo com a opinião pública nacional, bem como com outros setores organizados da sociedade. Exemplo marcante para o primeiro argumento é a falta de interesse das forças partidárias na disputa pelo cargo de Ministro das Relações Exteriores, confirmando com isso que política externa não dá votos - das dez nomeações para o MRE realizadas entre 1985 e 2003, somente três delas foram para políticos com filiação partidária (M. R. S. de LIMA, 2005, p.30). Além de ser fato também a pouquíssima relevância que é dada aos assuntos de política externa brasileira, raros são os canais televisivos e jornais que destinam espaços ao tema, mesmo em questões proeminentes da agenda externa, como a postulação brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas ou o envio de tropas brasileiras para a missão de paz no Haiti, por exemplo. Aliás, o pouco que é transmitido se traduz apenas em opiniões de especialistas em canais de TV fechada ou meros quantitativos de feridos e mortos nos casos de conflitos armados, como ocorre na situação atual da Síria na qual se discute muito pouco (entre especialistas) sobre o posicionamento de intervenção ou não do Brasil em prol de se resguardarem os direitos humanos. Ademais, estes assuntos não movimentam a opinião pública brasileira mesmo porque não chegam até ela, salvo raras exceções. Tampouco provocam os debates que sucedem, por exemplo, no país vizinho: a Argentina. Em uma das entrevistas feitas ao ex-ministro Celso Amorim, ele afirmou que a política externa brasileira não encontrava resistências internas quanto ao novo papel do Brasil no mundo. Talvez tenha faltado a pergunta sobre o porquê da não resistência. A resposta poderia ser diferente se questionássemos a sociedade quanto à estratégia política de cooperação que o Brasil tem realizado com países do sul. Se isso ocorresse, em geral as respostas certamente seriam “Por que usar recursos para melhorias em outros países se ainda sofremos com mazelas profundas no Brasil?”. Se tal argumento poderia não ser interpretado como resistência, seria ao menos um indicativo de que a sociedade quer conhecer a razão de tais políticas. Este é apenas um exemplo que demonstra a necessidade de repensar a relação política/sociedade nesse âmbito específico. Estas características institucionais da política externa brasileira, conjugadas com a natureza profissional da burocracia

diplomática têm assegurado, como já foi dito, bastante autonomia na formulação de política externa e uma relativa continuidade das suas orientações principais. Na mesma entrevista Celso Amorim afirma que “Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas”, contudo, a realidade que se apresenta no mundo contemporâneo não é consonante com esse argumento. Existe a necessidade da mudança de natureza da política exterior em função de sua maior politização, de modo que induza à modernização dos arranjos institucionais existentes onde novos atores e interesses domésticos sejam considerados na orientação da política internacional.

A demanda da compreensão do processo de formação da opinião pública se dá na medida em que é crescente a necessidade de legitimação social, pois esta é uma característica essencial quando se fala em construção de um Estado democrático de direito, visto que, a verdadeira democracia versa em animar, tanto quanto o possível, a expressão e a elaboração dos problemas do Estado pelos próprios cidadãos, à deliberação aberta e acessível aos grupos interessados e a sociedade como um todo, já que, são de alguma maneira, afetados direta ou indiretamente pelas decisões do Estado, seja em seu âmbito doméstico ou internacional; é cada vez mais necessário que a transparência das medidas de política externa ocorra da mesma forma como nas medidas de política pública que são em grande parte submetidas, mesmo que de maneira informal, ao crivo dos cidadãos. O que se relata na atualidade é a pequena participação e atenção por parte do Itamaraty. Portanto, a preocupação reside em: sem o consenso ou legitimidade, o governo será instado constantemente a prestar esclarecimentos ao Congresso, aos grupos de interesse e à opinião pública de como as opções de política externa escolhidas atendem de maneira consistente aos interesses e necessidades do país. O que denota a necessidade uma visão mais atenta do corpo diplomático assim como do Estado brasileiro a criação de organismos como conselhos, fóruns, observatórios públicos capazes de se formalizarem como organismos de consulta e participação da sociedade civil em geral. A legitimidade burocrática como bem definiu Weber não se sustenta sozinha em um contexto de globalização que cada vez mais transforma o indivíduo em um ator político também.

O caso brasileiro da estratégia de cooperação sul-sul

No Brasil, como já mencionado, as decisões sobre os direcionamentos da política externa estão tradicionalmente atreladas e restritas ao corpo diplomático, e a

idéia de participação do Congresso ou organizações da sociedade civil exercerem alguma influência sobre as relações exteriores é recente, fato este que gera grandes entraves à eficiência da diplomacia brasileira: o Itamaraty devido ao seu insulamento burocrático e posição de prestígio no processo de construção da PEB acaba por não refletir necessariamente as demandas domésticas. Portanto é importante que ocorra uma oxigenação no MRE, no sentido em que a sociedade não se torne passiva e tampouco a mercê das atitudes do corpo diplomático. Ampliação dos canais de diálogo entre sociedade e PEB. É fundamental que a formulação da política externa tenha vasto apoio no país; não apenas do empresariado ou interesses econômicos em geral que em suma possuem um espaço mais influente neste processo. Descaracterizar o aspecto Realista da política externa brasileira não significa retirar a autonomia de iniciativa do Estado em, por exemplo, situações de firmação de tratados e acordos internacionais, mas sim exigir que a política externa tenha em suas bases diálogo com os outros atores sociais que também fazem política seja em maior ou em menor âmbito, seja “*high politics*” ou “*low politics*”. Exigir um consenso mínimo sobre a política externa que dê legitimidade as suas decisões, fortalecendo o poder de negociação, a confiabilidade dos acordos e a habilidade de defesa dos interesses. Determinar que o Estado reconheça outros atores e sua importância como atuantes no cenário internacional, sem que para isso se fira a autonomia do Estado como ator, apenas se retira o caráter de exclusividade atribuído ao Estado enquanto ator no campo das relações internacionais.

Compreendendo o processo de formulação de política externa no Brasil e sua relação com os demais setores da sociedade, é finalidade deste trabalho utilizar como objeto de análise desta relação à estratégia da política externa brasileira de Cooperação Sul-Sul. Isso porque, conhecer a inserção geopolítica do Brasil é essencial para se entender a definição dos seus interesses nacionais bem como a ótica da política externa do país. Sabendo que um dos principais meios de inserção internacional do Brasil é no hemisfério ocidental, um espaço que é historicamente terreno de projeção da influência de uma superpotência: os Estados Unidos da América, o Brasil tem se fortalecido em seu contexto regional, e em muitos aspectos se considera até mesmo um país “geopoliticamente satisfeito”. Embora se tenha travado uma discussão se a inserção do Brasil em fóruns multilaterais e as políticas adotadas em relação aos seus vizinhos do sul tenham pretensões de mudança de regime internacionais ou propriamente a inserção nele, fato que pode mudar o grau satisfação com a geopolítica brasileira. Mas em certa medida, o Brasil é economicamente dominante em relação aos outros países sul-

americanos, além de possuir dimensões territoriais e populacionais que geram uma responsabilidade diferenciada para o Brasil no que se refere aos esforços empregados em prol da integração regional. O Brasil, portanto, incide como promotor da integração. O corpo diplomático brasileiro tem percebido que a geografia para além de decidir nossa posição no mundo, impõe a proximidade física com os vizinhos e torna a região uma dimensão incontornável de nossa política externa. Não há como não ser atingido pela região, assim como não há como deixar de atingi-la pelas decisões aqui tomadas. A interdependência impõe a busca de soluções conjugadas e políticas convergentes. Sendo assim, os problemas da região terão necessariamente repercussão no Brasil, que por sua vez, terá grandes obstáculos em conseguir seus objetivos de desenvolvimento socioeconômico se os países vizinhos estiverem em um contexto de caos, violência, pobreza ou abandono. Estas circunstâncias podem gerar nos países vizinhos receio ou até mesmo medo de serem dominados, por isso estabelecer políticas com um país que se apresenta verticalmente em relação a eles não é, aparentemente, um bom negócio. Portanto, a política de integração regional realizada pelo Brasil compreende a idéia de que o país precisa ajudar no processo de desenvolvimento dos países vizinhos porque é através dele que a região se torna capacitada para lidar com seus próprios problemas de forma soberana, integral, gerando soluções de longo prazo para os países que afetam todos os outros países da região. Além disso, não interessa ao Brasil reproduzir na região uma relação de subordinação, tampouco se projetar como um país que impõe seus interesses em detrimento dos interesses alheios. O Brasil quer se apresentar como alternativa a isso. O exercício de uma diplomacia solidária e de certo modo discreta não significa que ela seja fraca na defesa dos interesses nacionais; ao contrário, essa postura é o que assegura que nossos vizinhos tenham a certeza e consciência de que a relação com o Brasil é algo positivo e que deve ser aprofundada.

Esta presença soberana do Brasil nas relações políticas regionais garante, de alguma maneira, uma presença mais autônoma do país no mundo; usando as palavras do ex- ministro de relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, uma “diplomacia ativa e ativa” é capaz de promover a cooperação sul-sul com países continentais e potências regionais como a África do Sul, e aprofundar relações com as grandes nações em desenvolvimento, os chamados “emergentes” como Índia, China assim também a África do Sul. Este tipo de política é, além de importante no sentido de projeção internacional, um meio de gerar modificações na geografia comercial do mundo bem como nas

relações de força existentes no cenário internacional. A formação e atuação do grupo BRICS, por exemplo, elucida em partes o novo retrato que vem se delineando nas Relações Internacionais atualmente. A influência dos países emergentes tem crescido, e o Brasil nesse cenário usa de sua política externa de cooperação sul-sul assim como a de integração regional para se projetar como uma “potência” da região e desse modo reforçar sua atuação no âmbito das Relações Internacionais. No caso dos BRICS, apesar de não se constituir enquanto bloco econômico de comércio formal como a União Europeia, por exemplo, se constitui como um grupo político de cooperação entre países do sul, considerados países emergentes e que tem exercido influência em organismos multilaterais como ao Fundo Monetário Internacional (FMI) com o aumento das contribuições ao fundo.

“Acreditamos que uma política externa solidária é ao mesmo tempo humanista e atende aos interesses brasileiros na medida em que um país é mais bem percebido quando contribui para a estabilidade global e para redução das assimetrias entre os países” (palavras do ex-ministro de relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, em entrevista ao IPEA em abril de 2010).

Enquanto país emergente e diante de um cenário internacional mais atento a atuação destes, o Brasil apreende a ideia de política de cooperação Sul-Sul na medida em que parte do princípio que há entre os países do Sul um compartilhamento de valores e objetivos no sistema global (o que em larga medida não se observava na relação clássica Norte- Sul) e por isso devem se unir. A estratégia da política de cooperação está centrada no fortalecimento institucional dos parceiros envolvidos, o que é condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivadas. Neste caso também, a diplomacia solidária e discreta, como mencionada acima no processo de integração regional, beneficia todas as partes envolvidas, mas em especial o Brasil, pois este assume uma posição de promotor do desenvolvimento social nos outros países. Este aspecto fica claro, por exemplo, nas políticas de cooperação técnica que o Brasil realiza com a América Latina, África e Caribe. Só no ano de 2008, 58 países foram beneficiados com estas políticas de cooperação técnica (dados da Agência Brasileira de Cooperação), o que gera capital simbólico ao Brasil em outras negociações do cenário internacional. Portanto, não se trata essencialmente de uma diplomacia ideológica que visa contestar a ordem mundial, mas principalmente de uma diplomacia estratégica que busca realizar alianças de geometria variável que tem conseguido se viabilizar em contínuos rearranjos.

Mas qual a relação da política externa de cooperação Sul-Sul com a agenda de política doméstica? Além disso, qual a importância das anteriores terem a legitimação proferida pelo crivo da opinião pública? A título de exemplo, a cooperação entre países em desenvolvimento tem reduzido à desigualdade social e ajudado o Brasil a alcançar as metas instituídas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. Em 2000 a Organização das Nações Unidas (ONU) ao analisar os maiores problemas mundiais, determinou oito objetivos do milênio, no Brasil denominado “oito jeitos de se mudar o mundo”. Entre esses objetivos constam, por exemplo: acabar com a fome, com a miséria, educação básica e de qualidade para todos, qualidade de vida, preservação do meio ambiente, entre outros. São objetivos que determinam as nações signatárias da ONU metas políticas, sociais e econômicas que, mormente, tem reflexos nas políticas do plano doméstico destes países. São nestes espaços multilaterais que o Brasil tem se inserido cada vez mais e, portanto, sendo importante o conhecimento por parte de todos sobre os ideais que ali se constituem, pois geram impactos domésticos para a sociedade brasileira. No caso mencionado da ONU, os objetivos propostos impõe certo compromisso do Brasil em se responsabilizar com um discurso (contra a fome, miséria etc.). A opinião pública, logo, não pode ser simplesmente excluída ou não informada sobre as ações de PEB. A projeção brasileira nas relações internacionais é creditada a partir do momento que as outras nações enxergam no Brasil uma estabilidade democrática que se apresenta acompanhada de melhorias em quesitos como a saúde, educação e economia, por exemplo. Contudo a democracia pressupõe participação, e por isso o debate sobre a formação de uma opinião pública a par da PEB é importante, embora ainda esteja sendo menos frequente do que o necessário. A participação em fóruns multilaterais é um espaço de projeção, assim como a cooperação técnica realizada pelo Brasil com países do sul. Todas essas ações são pensadas e estabelecidas com vistas em se aumentar o poder simbólico (“*soft power*”) e de influência do Brasil perante a comunidade global, mas isso não deve se dar em detrimento do que pensa a sociedade brasileira sobre tais temas.

É evidente que as melhorias que o Brasil precisa não são consequência única e exclusiva da política de cooperação realizada pelo Brasil, tampouco da inserção do país em fóruns multilaterais que discursam contra a fome e a miséria. Porém, o que é importante notar, é que de alguma forma, tais políticas que não se dão genuinamente em plano doméstico causam “efeitos colaterais” no mesmo. No caso citado sobre a ONU e

a cooperação sul-sul, positivos efeitos; embora também pudessem ser efeitos pouco queridos pelos brasileiros. Por isso é necessário entender a relação de interdependência que se dá entre ambas as políticas. A atuação brasileira no plano internacional não está descolada do plano doméstico. A estratégia de cooperação Sul-Sul realizada pelo Brasil, por exemplo, envolve a aplicação de recursos de uma série de empresas públicas e privadas que levam tecnologia e mão de obra para fora do Brasil. Recursos nacionais e no caso das empresas públicas, recursos nacionais públicos. São exemplos de empresas brasileiras que atuam no campo internacional o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Vale do Rio Doce. Logo, o contexto político global no qual o Brasil está se inserindo não permite mais que a sociedade esteja à margem. A sociedade internacional que se constitui hoje não é espaço apenas para o ator “Estado”. O indivíduo constrói relações internacionais. Estuda fora, estabelece relações comerciais, recebe tecnologia, se organiza em movimentos internacionais; ou seja, a atuação da política externa brasileira não pode mais se afastar dessa realidade e isso “impõe” uma opinião pública melhor informada e par do que se dá no campo das relações internacionais.

“Assim, a partir do momento em que a política externa passa a afetar mais diretamente uma porção significativa da população, um grupo cada vez mais amplo de cidadãos tende a se interessar pelas decisões tomadas nesse âmbito do governo e, além disso, a demandar maior transparência nas ações de política externa” (MILANI, 2012, p.38).

O Brasil adotando uma postura de democratização do processo de construção da PEB promoveria um amadurecimento político internamente, ao mesmo tempo em que mostraria ao mundo que países em desenvolvimento são capazes de crescer e estabelecer negociações no plano doméstico que geram capital simbólico e agregam valores essenciais na projeção de *Status Quo* em relações que se sucedem no cenário internacional. Um exemplo de que é preciso se consolidar uma sociedade participante e valorizada pelo Estado.

No que concerne à legitimação proferida pela opinião pública (sendo esta a opinião pública da sociedade civil como um todo e não apenas àquela reflexo da percepção das elites governantes), esta por sua vez se torna a receptora dos “efeitos

colaterais” daquilo que é ratificado no plano internacional. Daí a importância da participação da mesma nos debates de formulação da política externa - no caso deste trabalho de cooperação Sul-Sul. Além disso, é importante ter em vista que se a opinião pública não ratifica (mesmo que de maneira informal) as decisões do Brasil em plano internacional assim como acontece no plano doméstico se incorre em um risco de instabilidade do governo que não é a pretensão de nenhuma política adotada. Embora a opinião pública não tenha sempre valor impositivo como já foi mencionado, ela é capaz de gerar desconforto aqueles que estão em uma posição de “*decision makers*”. Enfim, é necessário dar a política externa o tratamento de política pública, trazê-la para o plano doméstico. Incitar a participação dos grupos sociais no processo. Mesmo porque ela envolve o doméstico. Na área do meio ambiente, por exemplo, muitas organizações já se internacionalizaram, é o caso de ONGs e movimentos sociais como o Greenpeace e a Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS. Essa é uma tendência do mundo globalizado. A PEB é o meio pelo qual o Brasil se projeta e que por consequência representa os brasileiros seja em qualquer âmbito: segurança, meio ambiente, cooperação Sul-Sul, economia entre outros. Além disso, pode ser notada como ambas as políticas estão interligadas atualmente, tendo em vista que o Brasil será palco de eventos mundiais, que tiveram o país como destino devido às negociações que ocorrem no plano internacional também. É o caso das Olimpíadas de 2016 assim como a Copa do Mundo em 2014. Os eventos esportivos internacionais impõem ao governo brasileiro mudanças domésticas. Melhorias em transporte, segurança e de infraestrutura no serviço de telecomunicações são apenas algumas das exigências formais da comissão organizadora dos eventos. Isso se traduz impreterivelmente em políticas públicas e em movimentação da economia interna. O que significa dizer que todos os brasileiros sentirão a vinda desses eventos, desde aquele que é considerado informado e a par da PEB até aqueles que não visualizam com clareza a relação entre as duas políticas (doméstica e exterior). Portanto, não há como negar a realidade: O internacional e o doméstico estão cada vez mais conectados.

O Estado ainda é um ator do qual não se nega a importância, porém se pede mais transparência e debate. Democratizar a informação, ampliar e melhorar a qualidade do debate público. A diplomacia no século XXI carece aprender com os novos desafios que devem escapar ao exclusivo controle dos Estados e gerar maior acesso aos assuntos e as agendas internacionais.

*A mídia como instrumento para a aproximação entre O.P. e P.E.B. no caso da
Cooperação Sul-Sul*

Um instrumento capaz de contribuir para atenuação desse alheamento, sem dúvida alguma, é a mídia (fundamentalmente a TV). Há quem diga que a mesma já tem executado esse trabalho, contudo o que se nota é, como já citado anteriormente, o negligenciamento de informação quando o assunto é política externa ou a transmissão descontextualizada e superficial dos fatos. A questão aqui não é fazer um julgamento moral sobre a televisão ou sobre quem produz essa televisão; se é boa ou ruim. O que está em pauta é seu papel na formação da opinião pública. Não que a sociedade se baseie somente pelo o que é transmitido pela TV, mas fato é que: em muito a mesma contribui na construção de sentido que determina as percepções dos indivíduos enquanto cidadãos. Tanto é que, no Brasil, assim como na maior parte dos países, a indústria cultural está na mão de poucos grupos, que se dividem em setores de grandes empresas e o próprio Estado, visto que, o canal de televisão é concessão do Estado, que em teoria pode suspendê-la a qualquer momento (podendo do mesmo modo sofrer vários tipos de censura ou influência tanto do Estado quanto dos grupos econômicos do país).

Mesmo com as prerrogativas de intervenção neste contexto garantidas ao Estado constitucionalmente é evidente que não se pode excluir deste processo de mudança às relações políticas; o lobby em favor dos grupos detentores das mídias de grande circulação nacional que estão representados no Congresso. Sendo assim, o desinteresse da opinião pública nos assuntos de política externa é em grande parte em decorrência do desinteresse do Estado em promover essa aproximação, mas também consequência de uma resistência por parte daqueles grupos que se beneficiam com a situação atual e que tem força e espaço político para atuar a seu próprio favor. Quando o Estado permite a alienação das informações aos cidadãos ou alimenta uma visão Realista por parte do corpo diplomático brasileiro, pode sim ser considerado responsável pelo alheamento da sociedade, mas não deve ser o único responsabilizado. Do mesmo modo que não se deve admitir a ideia de que o mesmo é “refém” desses grupos de interesse. O que ocorre é um ajuste de interesses, no qual a sociedade não está completa e formalmente inserida.

É de vital importância assinalar que as relações de governo e mídia são um fator importante, apesar de não ser possível asseverar concretamente que o consumo de determinada fonte de informação acarreta livremente determinada visão de mundo. Contudo, se a realidade política do cenário internacional (avanços tecnológicos, globalização, aumento da inserção dos países nos fóruns internacionais, etc.) instiga a sociedade civil a exercer um papel cada vez mais significativo nas relações internacionais, quão poderosos são aqueles responsáveis por modelar a opinião pública? As relações internacionais não acontecem no vácuo (KEOHANE & NYE, 1971), e seus agentes não são exclusivamente o diplomata e o soldado. A mídia é um fator central na vida política contemporânea e não é possível mudar esse fato. É um instrumento que democratiza “desmocratizando”. A mídia é protagonista na formação de opinião dos cidadãos; apoia, crítica, elege, e seu relacionamento com as elites governantes deriva em implicações diretas na democracia dos países, em sua *responsividade* e *accountability* (L.F. MIGUEL, 2005).

Em suma, o que é notório é a não legitimação das ações de política externa em matéria de cooperação sul-sul pela opinião pública. Isso porque a mesma, em grande parte, não conhece a política externa do país, tampouco a política de estratégia de cooperação sul-sul. Foram raros os episódios na história do Brasil onde se observou a opinião pública brasileira mobilizada sobre os assuntos de política internacional. Talvez em momentos como na circunstância da Conferência de Punta Del Este, em janeiro de 1962, ECO-92 e há pouco tempo atrás na Rio+20. Fatos estes que tiveram grande repercussão na política brasileira e que deveriam não ser episódios isolados. Salvaguardadas estas exceções, é importante frisar que não se constrói consenso a respeito de um fato se não há debate acerca dele. É preciso instigar o debate. Não apenas apontar o problema, para além disso, se pensar uma maneira de se produzir as mudanças necessárias. Aplicar recursos públicos para a realização de tais mudanças? Talvez essa fosse uma boa solução, embora a realidade brasileira esteja distante desse ideal, já que, apesar da legitimidade ter a sua importância fundamental na estabilidade de um governo, a sociedade raramente é chamada a participar e, em grande parte, se mostra atônita sobre o tema; portanto, a idéia de promover a integração da opinião pública brasileira por meio de recursos públicos ainda é um ideal. Mas um ideal que pode, ainda que seja apenas um ideal, nos levar a dar alguns passos na caminhada em

busca de se democratizar verdadeiramente o Brasil nas suas mais diversificadas formas de fazer política.

Outro fator de importância neste debate e que deve ser considerado como uma das soluções para a questão do distanciamento da opinião pública em relação à política externa brasileira é a regulamentação da mídia. Apesar do recorrente argumento sobre esta ser uma medida de cunho autoritário e limitador da liberdade de expressão, é fundamental reconhecer que a maneira como as concessões midiáticas são praticadas não favorece em nada a sociedade. Em geral, os conteúdos selecionados pelos canais da TV aberta e de amplo alcance só contribuem para o prosseguimento do alheamento, quando não, é responsável por um perigo ainda maior: o estímulo ao total desinteresse pelo tema. A partir disso é preciso se pensar até que ponto a liberdade de expressão de um grupo de interesse responsável pelo controle das mídias deve se sobrepor a liberdade de expressão da sociedade, uma vez que, não existe liberdade de expressão que não seja acompanhada de informação. Que mídia é essa que se pretende instrumento democratizante e, no entanto, serve apenas aos interesses de grupos específicos? Democratizante para quem? É necessário entender que os veículos de comunicação de massa não são autônomos, eles sempre estarão a serviço de alguém. Fato. Mas a proposição de uma regulação aparece como oportuna nesta circunstância visto que dessa forma ao menos o espaço comunicativo estaria delimitado e atribuído a diferentes grupos de interesse. Podendo se pensar, então, em espaços para a sociedade civil, iniciativas independentes de mídia alternativa, assim como ao próprio Estado. A finalidade não é impor censuras como berram as “nove ou dez famílias” (palavras do ex-presidente Lula) responsáveis pela mídia brasileira, e sim determinar obrigações, não proibições.

“A regulação da mídia caminha, portanto, pari passu com a garantia, promoção e proteção da liberdade de expressão. Na verdade, regular a mídia deve sempre ter como objetivo último proteger e aprofundar aquele direito fundamental.” (PUDDEPHATT, 2011, p.7).

É importante destacar inclusive, que os movimentos sociais no Brasil organizaram uma ação incomum: a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) no ano de 2009 em Brasília. Desde então, foram mais de 1.600 propostas para a regulação dos veículos de mídia brasileiros que atualmente se resumem a 20 propostas devidamente sintetizadas e que não saem das gavetas de Brasília. “A palavra é o

símbolo ideológico por excelência [...] e também uma ponte entre mim e o outro” (BAKHTIN, 1997), sendo assim não se pode mais negligenciar o papel das mídias que atualmente detém as mais variadas formas de se utilizar da palavra.

As Nações Unidas desempenham papel fundamental nesta causa por meio de uma de suas agências: a UNESCO. Em variados encontros internacionais ela tem levado a discussão sobre a regulação dos meios de comunicação no mundo, no sentido em que preza, através da cooperação internacional, pelo respeito ao direito à liberdade de expressão dos indivíduos e que a mesma seja garantida também por um sistema midiático livre e plural. Uma das estratégias desenvolvidas pela agência da Organização das Nações Unidas para avaliar o desenvolvimento das mídias se chama “Indicadores de desenvolvimento da Mídia”. Sua relevância se traduz no sentido em que tem por objetivo a elaboração de indicadores que permitam o desenvolvimento dos meios de comunicação, ou seja, estabelece um compromisso dos Estados com um marco regulatório dos seus meios de comunicação. Uma regulamentação que tenha como princípio fundamental a liberdade de expressão que não pode ser assegurada em um contexto em que se predominam apenas alguns grupos responsáveis por tais veículos informacionais. A UNESCO neste aspecto respalda em discurso a necessidade de uma regulamentação ao mesmo tempo em que recomenda a criação de pilares normativos que definam nos Estados autoridades reguladoras, mudanças na forma como são feitas as concessões no campo dos meios de comunicação (em suma neste caso as brasileiras), o conteúdo que é passado assim como a criação de emissoras públicas e comunitárias.

A regulação, nesse sentido, causaria um impacto que seguramente conduziria a mudanças no papel que vem sendo cumprido pela mídia, especialmente a TV. A contribuição para a democratização da sociedade cresceria em larga medida. Afinal, a mídia é uma instituição contemporânea e como tal tem efeitos políticos, econômicos e sociais. Em países desenvolvidos, inclusive, a regulação já é uma realidade como o caso, por exemplo, do Reino Unido, da França e do Canadá. Todavia, não se pode confundir a defesa de uma regulação realizada pelo Estado com apropriação pelo mesmo. A criação de uma regulação adequada é exatamente para evitar qualquer tipo de monopólio da informação. Preza-se pela desconcentração do meio. O que se pretende é “proteger” a opinião pública das “imposições” de opiniões que se apresentam com o título de públicas. “Não se questiona a capacidade do uso dos meios de comunicação, assim como a possibilidade deles fornecerem conteúdo de qualidade e disseminarem

conhecimento. A questão crucial é que tipo de conhecimento é oferecido. Os indivíduos são agentes históricos e é primordial que sejam capazes de perceber um conteúdo e tirarem suas conclusões” (MARQUES, p.115, 2012).

Conclusão

Finalmente, agora podemos e voltamos a nos perguntar: em que medida a opinião pública seria uma fonte de legitimação da política externa brasileira? E no caso das estratégias de cooperação sul-sul? Segundo Luis Felipe Miguel, em seu trabalho *Os meios de comunicação e a prática política*, “o contato entre líderes políticos e sua base, a relação dos cidadãos com o universo das questões públicas e mesmo o processo de governo sentiram, e muito, o impacto da evolução tecnológica da mídia”, acrescentaria que de igual modo à opinião pública tem também não apenas sentido este impacto como sido reflexo dele e que por isso não confere, em sua grande parte, legitimidade às ações políticas. Tampouco as ações de política externa brasileira incluindo a estratégia de CSS, que por sua vez, ainda se agrava por estar dentro de uma área que tradicionalmente não desperta grande interesse na sociedade em geral. A alegação da necessidade de *expertise* para se discutir política externa somada ao individualismo crescente que, por sua vez, gera a passividade da população, não poderia resultar em outra coisa que não fosse o distanciamento entre opinião pública e política externa. A mídia neste processo acaba por ser mais uma ferramenta de manutenção do distanciamento do que propriamente a causa. O que é absolutamente dessemelhante de ser mera transmissora de discurso, pois assim ela estaria isenta de qualquer responsabilidade o que não corresponde à realidade.

Evidentemente, tal questão não pode ter sua relevância simplesmente ignorada pela Ciência Política. No sentido em que essa mídia, sobretudo a TV, ao mesmo tempo em que transforma o mundo em uma “aldeia global”⁵, simultaneamente aliena a sociedade em seu plano doméstico. Parece controverso, porém, é exatamente isso que se observa. O fenômeno que tem sido o avanço das novas tecnologias informacionais ainda é um campo de inúmeras contradições. O fluxo de informação é enorme, mas

⁵ Conceito cunhado pelo filósofo Marshall McLuhan, 1966. “progresso tecnológico reduziu o planeta à situação de uma aldeia, ou seja, a possibilidade de se intercomunicar diretamente com qualquer pessoa que nela vive. Nessa visão utópica, tudo se ouve e se fala, tudo está em sintonia. O planeta está interconectado e as pessoas ligadas umas às outras pelos meios, fruto da tecnologia, e por suas extensões.”

infelizmente é –ainda- equivalente ao da desinformação. Isso porque muitas vezes a informação é desinformação. É propagação de uma ausência de conteúdo, que inevitavelmente gera uma sociedade a margem de assuntos relevantes, como é o caso das medidas de política internacional. Resultado da soma dos fatores: construção de uma legitimação forçada, que não cabe tão somente ao caso do campo das Relações Internacionais, mas também a assuntos domésticos. Embora neste último a proximidade física dos fatos se imponha como barreira para o completo alheamento da opinião pública em geral. O que demonstra, cada vez mais, que o distanciamento informacional assim como o físico são obstáculos para a construção da legitimação das medidas de política externa brasileira pela opinião pública nacional. Logo, dar ao assunto um tratamento de política pública parece um caminho alternativo e complementar para a geração de uma legitimação real.

É claro que retirar a opinião pública da caverna – no que diz respeito aos assuntos de PEB- implica de certa forma em um risco. O acesso irrestrito a informação é, sem dúvida, um potencial instrumento transformador do “jogo de tabuleiro” que é a política (e nesse aspecto Itamaraty sem dúvida está de acordo). Como disse Manin, a liberdade de opinião é inseparável do risco a desordem pública. Porém, alguns países estão mais dispostos a correr o risco, vide o caso do Equador e do nosso vizinho a Argentina que proíbe por Lei que cada meio midiático domine mais que 33% do mercado; realidade completamente distante da brasileira, onde a Organizações Globo é majoritária no campo. De acordo com Munhoz (2008), o aparelho de TV é o bem durável mais adquirido pelos brasileiros, cerca de 94,45% possuem um aparelho de TV; e a audiência da rede Globo e suas afiliadas é significativa em relação às outras empresas de telecomunicações e Mídia no Brasil. Cerca de 54% do total. O que faz da rede de TV das Organizações Globo um veículo informacional predominante no processo de circulação de notícias. As Organizações Globo são o maior conglomerado de empresas no setor de mídia do Brasil incluindo TV, rádio, jornais, revistas e internet. O que demonstra igualmente a urgência da regulação. Não se trata de ser a Globo em si, tampouco uma visão simplista sobre ela representar a “máquina da alienação nacional”, apenas um alerta que mostra o espaço normativo aberto para ocorrências de predominâncias como esta.

Sendo assim, a sociedade civil, na condição de consumidora desse tipo de informação é constantemente e severamente prejudicada pelo “relato dos fatos” ou construção de ideias, geralmente enviesadas, descontextualizadas, estereotipadas e

pautadas nos interesses desses grandes grupos midiáticos. Esse processo atua na condição de prejudicar a sociedade na produção de opinião pública, formulação de preferências, e conseqüentemente na livre expressão das mesmas.

No Brasil, por exemplo, a prática da propriedade cruzada, ou seja, o controle por um mesmo grupo de diferentes mídias como jornais, TVs, rádios e revistas, ainda é uma realidade que demonstra o atraso no marco dos processos regulatórios das democracias consolidadas no mundo. Isso porque na maior parte delas há limites a essa prática por se considerar que ela afeta a diversidade informativa. No caso brasileiro, não existem limites normativos suficientemente efetivos, e justamente por isso esse é um dos temas em pauta no debate sobre uma nova lei para os serviços de comunicação audiovisual. Fato este que nos leva a questionar a força que os grupos econômicos e os interesses políticos ainda exercem na agenda brasileira. E como ainda se dão em detrimento da proteção de direitos fundamentais dos cidadãos.

Cumprir dizer também que no caso das mídias nacionais e do sistema de radiodifusão brasileiro o que se pode observar é que mesmo diante de um cenário internacional que constitui uma rede de conexões entre atores não somente estatais, como o caso da mídia que se internacionaliza em sinais de TV, jornais, rádios por meio da internet, o que se nota é uma resistência ao debate da regulação. Muito pouco se é discutido sobre o assunto, por exemplo, nas casas legislativas e evidentemente nos próprios meios de comunicação mais tradicionais. No Brasil não existem agências reguladoras, e nem tampouco o órgão auxiliar do Congresso Nacional que poderia discutir esse tipo de questão funciona – o Conselho de Comunicação Social previsto no artigo 224 da CF88. Os poucos grupos detentores do exercício das concessões da rede aberta de TV ainda argumentam e paralisam bastante a transformação alegando que as limitações impostas por uma possível regulação fere a autonomia dos meios de comunicação assim como cerceia a liberdade de expressão das mídias. Argumentos estes que geram entraves à discussão de importância inquestionável do ponto de vista internacional e doméstico, uma vez que o acesso à informação no campo doméstico -em larga medida- é o que permite o reflexo do exercício dessa mesma liberdade no campo internacional. Ou seja, a uma fusão das agendas que necessariamente deve gerar transformações que criem arranjos institucionais mais porosos a sociedade civil no seu direito em se expressar livremente e ter suas demandas acolhidas.

Tudo isso não quer dizer que nossos queridos “Hermanos” alcancem sempre, através da veiculação da informação e deliberação pública (informal em grande parte), o consenso sobre determinados assuntos assim como a tão cara legitimação. Nem tampouco garantir como será realizada pelos indivíduos a recepção e o processamento das informações difundidas pelos veículos de massa submetidos à regulamentação. Mas não se pode alijar a sociedade. A opinião pública deve ser considerada uma instituição política que complementa o caráter sazonal do voto. É preciso pensar a respeito disso, não se trata de ser favorável que o Brasil adote uma regulação usada por qualquer outro país seja ele desenvolvido como a Inglaterra e Canadá ou não; o que penso ser necessário e eficiente é estabelecer medidas que levam em conta nossas próprias particularidades, nosso contexto social. Se o Brasil quiser aprovar um marco regulatório para o setor, que seja de fato fortalecedor da diversidade informativa, e, portanto de nossa democracia tendo em vista nossas necessidades e lacunas. E que nessa construção de um marco regulatório esteja em prioridade às demandas sociais e o acesso mais livre e transparente dos cidadãos interessados as informações e ao processo de consolidação dos pilares normativos, ainda que seja uma via de participação consultiva, como um conselho, por exemplo. O objetivo é abrir o espaço, democratizá-lo, mesmo que de maneira lenta e gradual, sem perder de vista que a informação é o impulso do conhecimento e este é sinônimo de autonomia para os indivíduos. É a partir dessa autonomia atrelada ao acesso do conhecimento e da informação que os indivíduos adquirem a possibilidade do “ser capaz” de efetuar mudanças, afetar o cenário em que vivem e exercer poder sobre sua realidade política, econômica e social.

“É o povo que dá suporte e empresta poder as instituições de um país [...] Todas as instituições são manifestações e materializações do poder; e elas se petrificam e dcaem na medida e que o poder vivo do povo deixa de lhes dar suporte” (ARENDETT, 1972, p.140).

Por fim, não é direito (aqui me refiro ao sentido legal e não moral da palavra) que em uma democracia se mantenha uma atmosfera de falta de informação, confusão, de névoa na qual - em larga medida - inúmeros se submergem por ingenuidade e por isso uma minoria consegue se utilizar disto para encaminhar seus interesses com suposta legitimação social. Os meios, portanto, não podem estar acima das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS:

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; ARANHA, Maria Helena Pires Martins. *Temas de Filosofia*. Moderna: São Paulo, 3ª Ed. 2005.

ARENDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

AUGRAS, Monique. *Opinião pública: teoria e pesquisa*. Petrópolis: Vozes, 1978.

BADIE, Bertrand. *A opinião à conquista do internacional*. In: MILANI, Carlos R. S. (org.). *Relações internacionais: perspectivas francesas*. EDUFBA: Salvador- Bahia, 2010.

BAKHTIN, Mikhail. *A Estética da criação verbal*. São Paulo. Martins Fontes, 1997.

ELIAS, Paula de Campos. A mídia e a percepção da sociedade civil nas relações internacionais. Programa de pós-graduação em relações internacionais, San Tiago Dantas. 2010. Disponível em <http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/a-Midia-e-a-Percep%C3%A7%C3%A3o-Da/157955.html> acesso feito em 01/09/2013.

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

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FIGUEIREDO, R.; CERVellini, S. Contribuições para o conceito de opinião pública. In: *Opinião Pública*, n. 3, p.171-185, Campinas, dezembro de 1995.

HABERMAS, Jurgen. *A Inclusão do Outro*. São Paulo, Loyola. 1997 [1996]. (Capítulo 6, pp.269-84).

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, Cap. 1, p. 24-59, 2005.

LIPPMAN, Walter. *Opinião Pública*. Petrópolis: Vozes, 2008.

MANIN, Bernard. As Metamorfoses do Governo Representativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, outubro de 1995.

MARQUES, Rogério. *Indústria Cultural de Guerra em Hollywood: Ideologias e contra ideologias governamentais no cinema norte-americano pós-guerra Fria*. 2012. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.

MCLUHAN, Marshall. CARPENTER, Edmund. *Revolução na comunicação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e prática política. In: *Lua nova* n.55-56, 2002.

MUNHOZ, Eliane Regina. *A rede globo de televisão no território brasileiro através do sistema de redes afiliadas*. São Paulo, 2008.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (org.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2010.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transnational relations and world politics*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

ROSENAU, James N. *Public opinion and foreign policy*. Random House, Douglass College, Rutgers University, 1961.

SITES:

www.abc.gov.br

www.onu-brasil.org.br