

OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA: DO CONSENSO DE ALMOND-LIPPMANN ÀS REDES SOCIAIS

PUBLIC OPINION AND FOREIGN POLICY: FROM THE ALMOND-LIPPMANN CONSENSUS TO SOCIAL MEDIA

Gustavo Jordan Ferreira¹

¹Instituto de Relações Internacionais - Universidade de São Paulo (IRI-USP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: gustavojordan@usp.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0437-0204>.

Recebido em: 27/03/2021 | Aceito em: 17/08/2021.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

Neste artigo apresento uma linha cronológica que debate a relação entre opinião pública e temas de política externa ao longo das décadas. Demonstro as teorizações que trabalham com o consenso de Almond-Lippmann até as mais recentes teorias sobre opinião pública na era das redes sociais. Utilizando metodologias quantitativas e qualitativas, principalmente através de uma revisão da literatura já consolidada, apresento a conclusão de que em tal cronologia prevalece a perspectiva de que os eleitores de democracias como os Estados Unidos ou Brasil são majoritariamente desatentos a temas internacionais, mas não necessariamente irracionais em tais assuntos. Nesse sentido, no atual quadro de polarização política, em que mandatários como Donald Trump (2017-2021) e Jair Bolsonaro (2019-) utilizam massivamente redes sociais, surgem novos questionamentos nesse debate, desafiando o papel da mídia tradicional, especialmente depois da popularização dessas novas ferramentas de comunicação.

Palavras-chave: Opinião Pública; Política Externa; Mídia.

ABSTRACT

In this paper, it is presented a chronology that debates the relation between public opinion and foreign affairs subjects throughout the decades. I demonstrate theories starting from the Almond-Lippmann consensus until more recent ones discussing public opinion on the social media age. By using quantitative and qualitative methodologies, specially through reviewing the literature about public opinion and foreign policy that along the decades became reference in this realm, it is possible conclude that prevails the perspective that voters from democracies such as the United States and Brazil are mostly inattentive in international matters, however, they are not necessarily irrational. In this sense, the recent process of polarization in politics, where leaders such as Donald Trump (2017-2021) and Jair Bolsonaro (2019-) are constantly using social media, brings new questionings to this debate, challenging the role of the traditional media, especially after the popularization of those new communication tools.

Keywords: Public Opinion; Foreign Policy; Media.



INTRODUÇÃO

Ao longo deste artigo pretendo apresentar uma linha cronológica, revisando como a literatura que estuda a relação entre opinião pública e política externa observa a racionalidade dos cidadãos de democracias como os Estados Unidos e o Brasil diante de temas de relações internacionais como um todo. O trabalho é guiado pela seguinte pergunta: quais as perspectivas dessa literatura sobre a relação entre opinião pública e temas de relações internacionais? Procuo deixar claro que tal pergunta é guiada por duas perspectivas que tomaram forma no decorrer do século XX e XXI, moldando boa parte do debate sobre esse assunto.

Considerando as referências norteadoras da literatura, prevalece ao menos um entendimento dentro dessa linha cronológica, qual seja, a noção de que a opinião pública em países como os Estados Unidos e Brasil é desatenta a temas de política externa e correlatos. Através dos estudos presentes nessa temática, evidencio como o cidadão de países como os mencionados acima, tem sido observado em sua relação com as lideranças políticas e econômicas em termos de relações internacionais, havendo diversas conceituações ao longo do tempo para explicar o termo “opinião pública”. É possível adiantar que não há consenso sobre o significado do termo, mas ele certamente perpassa por analisar as perspectivas da população em geral sobre um dado tema.

No próximo segmento deste artigo explico a primeira e mais tradicional perspectiva existente na literatura sobre tal relação entre opinião pública e relações internacionais. Essa abordagem, que viria a ser resumida sob a denominação de Consenso de Almond-Lippmann, é cética em acreditar que a população tenha capacidade de compreender tais temas, além de existir um certo temor de que o público, considerado pouco qualificado, pudesse interferir em processos decisórios que envolvessem questões internacionais.

Após abordar essa perspectiva mais tradicional, trago a literatura que passa a contestar tal visão; o que ocorre a partir da Guerra do Vietnã através de pesquisas que rediscutem o comportamento da opinião pública. Nesse sentido, novos atores passam a ser considerados nesse debate, entre eles, um que possui relevância ao longo desse artigo, qual seja, o papel da imprensa na relação entre opinião pública e lideranças em temas internacionais. A mídia é um ator fundamental para aqueles que questionam as



premissas tradicionais do Consenso de Almond-Lippmann, como procuro demonstrar a partir do segundo segmento do artigo.

Por fim, as redes sociais são trazidas para esse debate com intuito de finalizar a cronologia com os mais novos ambientes de comunicação que estão sendo utilizados para manter a opinião pública informada sobre uma diversidade de temas. Trato esse ambiente virtual com um novo elemento a influenciar na questão, ainda que suas consequências para essa relação ainda não sejam tão claras, trazendo mais dúvidas do que respostas à discussão. Mesmo considerando as incertezas que redes sociais como Twitter e Facebook trazem, o que pretendo é demonstrar o caminhar dessa literatura com as tecnologias de informação, começando pelos jornais e rádio, passando pela televisão, até chegar a era atual, em que os ambientes virtuais na internet são a mais nova esfera de comunicação.

Mesmo que este artigo esteja centrado em uma literatura de origem norte-americana, existem diversos aspectos que podem ser pensados também para a região latino-americana e o Sul Global, como um todo. Apresento brevemente neste trabalho algumas das abordagens já feitas sobre o tema por pesquisadores responsáveis por trazer esta temática para o âmbito regional.

O que espero é apresentar ao leitor uma revisão desta literatura, incluindo os novos pontos que desafiam as premissas estabelecidas nesse debate, especialmente a partir do advento das redes sociais. Ao mesmo tempo, demonstro como a literatura de opinião pública pode estar em contato com aspectos importantes da área das Relações Internacionais.

O CONSENSO DE ALMOND-LIPPMANN: DISCUTINDO A RACIONALIDADE DA OPINIÃO PÚBLICA DIANTE DE TEMAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Depois de findada a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), mudanças radicais ocorreram no cenário internacional, entre elas, o choque causado pelas consequências do conflito que acabara há poucos anos. A procura pela manutenção da paz resultou na criação da Liga das Nações (1920-1946), que deveria se consolidar como um fórum de diálogo para resolução das tensões existentes no Sistema Internacional.



É nesse contexto que Walter Lippmann publica sua obra que influenciaria ao longo das décadas a perspectiva sobre a relação da opinião pública com temas de política internacional. *Opinião Pública*, livro lançado em 1922, analisa o comportamento da população norte-americana diante de temas como a Primeira Guerra Mundial ou a criação da Liga das Nações. Nessa obra, Lippmann manifesta um claro ceticismo em relação à capacidade da população em compreender temas de magnitude internacional. Para o autor, é difícil crer que a população em geral possa compreender temas complexos relacionados com a guerra e a paz, pelo fato de que *“most of the voters lived their whole lives in one environment, and with nothing but a few feeble newspapers”* (Lippmann, 1998 [1922], p. 273).

Lippmann afirmava que a população era pouco informada sobre esses temas e não tinha nenhuma experiência com eles, logo, tudo o que a opinião pública poderia conceber sobre questões voltadas às relações internacionais eram “imagens” criadas pelo “cidadão comum”. Essa perspectiva de Lippmann é fundamental, pois é a partir dela que o autor elabora seu conceito de Opinião Pública, que pode ser definida como *“those pictures which are acted upon by groups of people, or by individuals acting in the name of groups”* (Lippmann, 1998[1922], p. 29).

O jornalista norte-americano também critica aquilo que ele entendia como uma perspectiva liberal de que qualquer cidadão deveria ter uma opinião formada sobre uma variedade de assuntos, inclusive aqueles temas sobre os quais ele não possui um contato direto. Para Lippmann, o eleitor em geral é um homem centrado em si mesmo (*self-centered man*), o que significa que se preocupa com aquilo que lhe afeta diretamente, isto é, os temas que são constantes problemas em sua cidade ou aqueles temas de proporção maior como o desemprego e a violência. Temas como aqueles de política internacional teriam pouca capacidade de impactar diretamente na vida desses eleitores, pois para o público essas são questões distantes de suas realidades e experiências de vida.

Ainda que seja uma obra publicada no começo da década de 1920, momento em que as tecnologias de comunicação ainda apresentavam poucos avanços, a perspectiva de Lippmann influencia até os dias atuais a percepção que se tem sobre a racionalidade



do público. A noção de Lippmann foi trazida para a área das Relações Internacionais especialmente pela escola Realista, na qual desenvolvia suas primeiras noções acerca do Sistema Internacional quase no mesmo período em que o trabalho de Lippmann ganhava notoriedade. Holsti (1992), por exemplo, afirma que a obra de Lippmann influenciou autores como Hans Morgenthau, cuja produção acadêmica seria uma das bases da teoria Realista.

Nesse sentido, Morgenthau (2003[1948]), em sua obra *A política entre as nações*, já questionava a existência daquilo que o autor denominava de opinião pública mundial, que estaria baseada em consensos que sociedades de diferentes países teriam em torno de um dado tema internacional. Para o autor, ainda que houvesse um aparente consenso entre a opinião pública sobre a necessidade de se evitar guerras, a manutenção da paz ou outros temas correlatos, nacionalismos e diferentes expectativas dessas sociedades impediriam a formação de tal consenso.

Para evidenciar sua argumentação, Morgenthau faz referência ao próprio Walter Lippmann, uma vez que este critica os famosos 14 pontos propostos pelo presidente Woodrow Wilson (1913-1921) para estabelecer a paz após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Para Lippmann, cada país teve sua própria interpretação do que representava cada um desses pontos, o que no final das contas dificultava qualquer consenso sobre um tema que aparentemente gerava unanimidade entre os países em geral. O fato de a argumentação de Morgenthau se embasar nesse raciocínio de Lippmann acerca da iniciativa liberal de Wilson, demonstra a proximidade e influência que o jornalista norte-americano exerceu na obra do autor realista.

Tal perspectiva ganharia novos tons a partir das décadas de 1950-1960, momento em que a ciência política começa a fazer intenso uso de experimentos como pesquisas de opinião pública para estudar o comportamento do eleitor norte-americano diante de diversos temas, inclusive aqueles de política externa. Nesse contexto, Gabriel Almond irá lançar sua obra intitulada *The American People and Foreign Policy*, em 1950. Esse livro utiliza métodos estatísticos para ratificar a obra de Lippmann e seu ceticismo em torno da capacidade do público em compreender temas internacionais. Dessa forma, a mídia pode estar a serviço do estado em dados momentos, especialmente quando ela



transmite a informação dentro de uma narrativa compatível com a própria narrativa oficial sobre o ocorrido. O fato de o público ter pouca compreensão sobre esses temas – na visão de Almond – contribuiria para uma atuação da imprensa a serviço do estado.

Para Almond (1950, p. 15), *“policy-making with regard to the use of atomic weapons calls for a degree of dispassionate rationality of which relatively few men are capable”*. Almond, portanto, explica a razão pela qual a opinião pública não deve influenciar nas decisões de política externa, utilizando como pano de fundo as tensões existentes acerca de um possível conflito nuclear no começo da Guerra Fria. Sendo a população em geral pouco informada e sem experiência em temas de política internacional – seguindo exatamente a perspectiva de Lippmann - seria arriscado caso ela decidisse influir em temas complexos como a questão nuclear, que deveriam ser deixadas para políticos e especialistas na temática, os quais teriam “racionalidade” para lidar com tais tópicos. Almond segue, portanto, a perspectiva de um modelo racional de tomada de decisão, na qual o público seria, na sua concepção, pouco apto para influenciar nessas questões.

O autor aproveita o ganho de relevância no uso das pesquisas de opinião pública, não apenas para validar empiricamente as teses de Lippmann, mas também para acrescentar sua própria contribuição sobre o comportamento do público em temas de política externa. Para Almond, o público é guiado por humores voláteis (*mood theory*), ao mesmo tempo em que *“foreign policy attitudes among most Americans lack intellectual structure and factual content”* (Almond, 1950, p. 69).

O que o cientista político norte-americano quer dizer é que a opinião pública dos Estados Unidos muda facilmente de perspectiva em temas de política externa, o que Almond tentaria provar através de pesquisas empíricas, demonstrando uma suposta falta de coerência e de compreensão em assuntos de política externa.

A complementaridade entre as perspectivas desses dois autores influentes é a razão pela qual surge a denominação “Consenso de Almond-Lippmann”, cuja principal característica é o ceticismo em acreditar que os cidadãos em geral possam compreender temas de política internacional. Holsti (1992) resume melhor as principais premissas desse consenso: 1) a opinião pública seria volátil e com pouca capacidade de ser uma base em que a política externa de um país possa ser construída; 2) o comportamento da



opinião pública em torno desses temas se caracteriza por ser desestruturado e sem coerência; 3) a opinião pública acaba tendo pouca capacidade de influenciar as elites políticas no processo de tomada de decisão em temas de política externa.

Podemos perceber que prevalece em tal consenso uma visão *top-down* em torno da relação entre opinião pública, mídia e elites, uma vez que o público apenas passivamente receberia as informações que foram transmitidas pelas elites através de veículos de informação. Mesmo que tais notícias sobre temáticas de relações internacionais fossem consumidas, haveria pouco interesse e capacidade de compreensão por parte das massas.

Ao comentar a obra de Lippmann, Campos (2015) aponta que as massas não necessariamente seriam acéfalas na visão do jornalista norte-americano, mas teriam limitações cognitivas intrínsecas a qualquer ser humano. Prevalecendo tal incapacidade – inclusive em temas de política externa – seria importante recorrer ao conhecimento dos especialistas para tratar da questão, uma solução que, como demonstrado acima, também é compartilhada por Gabriel Almond em sua obra.

Inserindo-se nas discussões da época, Lazarsfeld (1957) tentava demonstrar que as obras de Almond e Lippmann se enquadrariam em uma perspectiva que mesmo na década de 1950 já poderia ser chamada de noção clássica de opinião pública. Este autor, refletindo a influência que os estudos estatísticos passam a adquirir ao longo das décadas nesse debate acadêmico, propõe uma conceituação de opinião pública ancorada no levantamento estatístico das opiniões da população em um dado tema, em vez de simplesmente tecer seu entendimento sobre o conceito com base em perspectivas abstratas ou cognitivas da população.

O autor em questão representa não somente uma linha de estudo mais centrada em análises estatísticas, como também começa a questionar o chamado Consenso de Almond-Lippmann. Dentro de nossa cronologia, esse questionamento ganha maior magnitude a partir da Guerra do Vietnã, momento em que a opinião pública norte-americana questiona seus líderes em torno das decisões por trás do conflito na Indochina, havendo claros indícios de que a política externa norte-americana em torno da questão poderia ter impacto eleitoral no país.



Autores como Caspary (1970, p. 546) então negariam a premissa de um público irracional para afirmar que *“the American Public Opinion is characterized by a strong and stable ‘permissive mood’ towards international involvement”*. A opinião pública norte-americana não seria caracterizada por perspectivas instáveis e voláteis em temas de política internacional, pelo contrário, as mudanças de opinião sobre um tema não ocorriam com tanta frequência a ponto de indicar níveis de irracionalidade sobre os mesmos. Entretanto, o autor deixa claro que tal público possui uma característica “permissiva”, o que quer dizer que a opinião pública tem uma maior tendência a ser menos atenta com aquilo que seus líderes estão fazendo em termos de política externa. Ao mesmo tempo, essa permissividade também está associada a uma maior tolerância com as escolhas dos seus líderes em âmbito diplomático.

Essa desatenção e liberalidade não indicam falta de racionalidade em torno desses temas, mas podem representar a possibilidade de que a tomada de decisão nesse tipo de política sofra pouca pressão por parte dos eleitores.

Aldrich, Sullivan e Borgida (1989) reafirmam a visão de Caspary também utilizando como pano de fundo a reação negativa da população norte-americana à Guerra do Vietnã. Entretanto, tais autores vão além ao responder uma lacuna nos estudos de Caspary, qual seja, se o público é desatento/permissivo em temas de relações internacionais, o que justifica as reações enérgicas do eleitorado norte-americano em torno da Guerra do Vietnã? Os três pesquisadores trazem então a mídia como um ator relevante para entender a relação entre as lideranças políticas e seus eleitores. Prevalendo a noção de que o público costuma ser desatento a essas questões, Aldrich, Sullivan e Borgida (1989) explicam que a mídia pode ser responsável por “ativar” a atenção do público.

Para eles, o conflito na Indochina seria um exemplo ideal desse processo. Enquanto a audiência tiver uma escassez de informações sobre as ações do seu país no exterior, irá prevalecer um déficit informacional que não permitiria com que o público pudesse ter um posicionamento sobre essas ações. A mídia tem a função, portanto, de reduzir a escassez de informações através de sua cobertura sobre o tema.



Hallin (1986), ao analisar os pormenores da cobertura norte-americana por trás desse conflito, demonstra como a popularização da televisão como instrumento de informação não necessariamente representou uma maior capacidade de demonstrar a guerra de forma “literal”, em comparação com o jornal impresso. Assim como o trabalho dos jornais, afirma o autor, a cobertura televisiva também é um artefato cultural que apresenta uma dada narrativa, sendo guiada por pressões sociais semelhantes às aquelas as quais os jornais impressos estão submetidos. De acordo com Hallin, no início dos conflitos, ambos os meios de comunicação dependeram intensamente de informações oficiais sobre o tema, transmitindo para a população aquilo que era repassado pelas elites políticas do país.

A divisão ideológica ocasionada pela Guerra Fria também contribuía para que a imprensa como um todo estivesse mais propensa a divulgar as narrativas oficiais de seus líderes em torno daquele caso, ampliando possíveis abismos informacionais aos moldes daqueles citados por Aldrich, Sullivan e Borgida (1989).

Page e Shapiro (1988, 1992) possuem perspectivas semelhantes às de Hallin, mas vão mais além: o confronto na Indochina foi um caso de manipulação da opinião pública diante da ausência inicial de informações sobre o que ocorria na região, o que fez com que no início do conflito – durante a administração Johnson (1963-1969) – a população e os editoriais da imprensa dessem apoio à guerra. A posterior intensificação da cobertura midiática em torno do conflito fez com que muito rapidamente as perspectivas sobre a guerra mudassem, havendo uma série de editoriais criticando as ações norte-americanas na Indochina, inclusive entre jornais com ideologias opostas entre si, como era o caso do *The New York Times* e do *The Wall Street Journal*. Já no final da década de 1960, as pesquisas de opinião indicavam que prevalecia a percepção de que a guerra era um erro, havendo indícios de que uma política externa visando a saída do confronto teria maior apelo entre os eleitores.

A Guerra do Vietnã coloca a imprensa como um novo ator nos estudos que procuram compreender a relação entre elites e opinião pública em temas internacionais. Este ator possui relevância não apenas como instrumento útil para questionar o chamado Consenso de Almond-Lippmann, mas também passa a ganhar vida própria nas análises



sobre a temática, sendo visto inicialmente apenas como um elo entre opinião pública e elites, para chegar aos dias atuais sendo considerado pelas novas pesquisas como um ator político com relevância própria. Esses pontos serão melhor explorados no próximo segmento.

QUESTIONAMENTOS ÀS ABORDAGENS TRADICIONAIS ATRAVÉS DA MÍDIA

A mídia acaba tendo um papel de relevância, havendo duas abordagens que estudam a postura desse ator. A primeira concebe a imprensa como um agente capaz de “ativar” a atenção da opinião pública nesses temas, sendo apenas essa a sua tarefa. Para essa primeira abordagem, a mídia é um ator relevante, mas ainda é caracterizada por certa passividade, uma vez que sua função seria unicamente levar a informação de um polo – nesse caso, as elites que tomam decisões em política externa e que em geral detêm a informação – para o polo com déficit de informação – nesse caso, a população em geral.

A segunda abordagem contém essa percepção, mas vai além. Os autores dessa perspectiva afirmam que esse processo de transferência de informações em temas de política externa não ocorre de forma passiva, muito pelo contrário. Sendo a informação poder, a mídia também é um ator político que possui seus interesses em questões de política externa, logo, o processo de transferência de informações das elites para a população é feito com base em interesses políticos também por parte da imprensa.

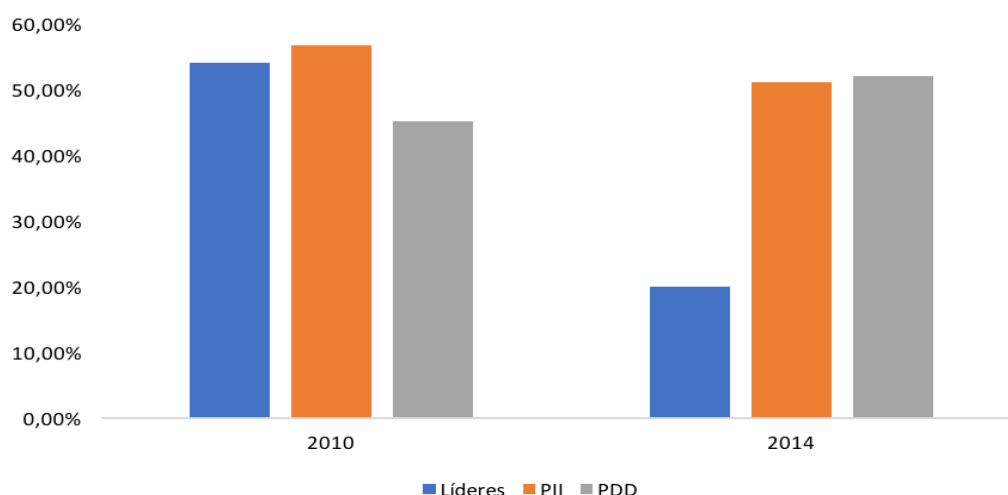
Já foi apresentado, no segmento anterior, um trecho da primeira abordagem através de Aldrich, Sullivan e Borgida (1989). Complementando a perspectiva desses três autores, Powlick e Katz (1998) indicam que as divergências entre as lideranças acerca dos caminhos que a política externa de um país deve tomar são oportunidades de tornar público os conhecimentos sobre o tema, os quais são repassados à população pela mídia. Sem a mídia, essas divergências ficariam restritas ao círculo das elites e não teriam condições de se tornarem públicas.

Uma das evidências de que essa atuação da mídia pode afetar a relação entre a opinião pública e seus líderes é o fato de que há uma tendência para desentendimentos sobre tópicos de política externa entre esses dois atores. Autores como Page e Barabas (2000) e Page, Bouton e Jacobs (2006) já comprovaram em suas pesquisas que o público norte-americano é “desconectado” dos seus políticos nessas questões, considerando os



diversos pontos de divergências evidenciados em *surveys* analisados por esses pesquisadores. No Brasil e na América Latina como um todo, esse padrão também foi constatado quando se avaliou as perspectivas da população em comparação às elites em certos tópicos que envolvem política externa, como o gráfico 1 abaixo demonstra:

Gráfico 1 - Percentual de brasileiros entrevistados (divididos em líderes e população) que consideravam o Brasil muito importante no plano internacional em 2010 e 2014.



Elaborado pelo autor. Fonte: Guimarães *et al.* (2016).

A fonte do gráfico 1 é uma das ondas mais recentes do projeto “O Brasil, as Américas e o Mundo”, em que membros das lideranças do país em temas de política externa e a opinião pública brasileira – aqui segmentada entre o Público Interessado e Informado (PII) em assuntos internacionais e o Público Desinteressado e Desinformado (PDD)² em tais temas - foram perguntados acerca da importância do Brasil no plano internacional. O gráfico acima, representando o contexto brasileiro, pode ser cruzado com a realidade norte-americana, ao demonstrar que, assim como nos Estados Unidos, no Brasil também existem percepções divergentes entre elites e a opinião pública (segmentada em grupos) em torno de um mesmo tema de política externa ou internacional. Ainda que no Brasil

² A pesquisa utiliza duas perguntas-filtro para dividir a opinião pública entre esses dois grupos: o interesse declarado do entrevistado em temas de política internacional e o reconhecimento da sigla da Organização das Nações Unidas (ONU).



esses sejam *surveys* recentes e com quantidade reduzida em comparação aos Estados Unidos, observamos padrões semelhantes em ambos os países.

Essas diferenças existentes entre a opinião pública brasileira e seus líderes representam um exemplo local dos desentendimentos aos moldes do que foi apontado nas pesquisas de autores como Page e Barabas (2000) e Page, Bouton e Jacobs (2006) quando analisaram os Estados Unidos. No caso do gráfico em questão, enquanto a percepção das elites fora de que o Brasil havia perdido relevância no plano internacional em 2014, a opinião pública tinha uma visão oposta dessas elites³.

É principalmente a partir do caso do Vietnã que essa desconexão entre opinião pública e elites vai se tornando clara em temas de política externa, tanto nos Estados Unidos quanto nos estudos de opinião pública em geral, até o momento em que a impopularidade do conflito chega a ter consequências eleitorais. Hallin (1986) aponta como a cobertura televisiva e dos jornais impressos em torno do caso muda drasticamente na reta final do conflito, adquirindo uma perspectiva mais crítica à manutenção da guerra. Tal mudança é enfatizada nos estudos de Page e Shapiro (1988, 1992), os quais demonstram como as pesquisas de opinião da época apresentavam um gradual declínio da popularidade do conflito, ao mesmo tempo em que tais pesquisas também apontavam para uma crescente rejeição do eleitor norte-americano aos políticos que não tivessem solução para finalizar a guerra.

O que é possível perceber nos estudos que questionam o consenso de Almond-Lippmann é que os mesmos que tendem a se dividir em duas abordagens críticas, mas com tonalidades diferenciadas. A primeira abordagem reconhece a relevância da mídia e aponta que o público pode estar desconectado dos seus líderes em temas de política externa. Essa desconexão demonstra que a opinião pública não está disposta a aceitar as perspectivas das elites, ao mesmo tempo em que a imprensa pode ser uma ferramenta pela qual a população pode se informar sobre essas questões a ponto de divergir dos seus líderes.

3 Para mais literaturas que trabalhem com esta temática a nível regional ver Guimarães, Fernandes e Maldonado (2019); Onuki, Mouron e Urdinez (2016); Souza (2009).



A segunda abordagem trazida neste artigo mantém essas premissas, mas sua principal diferença é que seus autores concebem a mídia como um ator político, ao fazer o “transporte” de informações das elites para a população em geral. Dessa forma, a imprensa é vista como um ator mais robusto e com maior capacidade de influência nessa conjuntura, em comparação ao que foi dito na primeira abordagem.

Essa segunda perspectiva tem como alguns dos seus maiores representantes Matthew Baum e Philip Potter (2008, p. 40), os quais afirmam que a mídia em temas de política internacional sempre foi concebida como uma espécie de *“conveyor belt that passively transports elite views”*. Na analogia dos autores, a mídia tradicionalmente foi concebida como uma “correia de transmissão” responsável por transportar de forma passiva as informações e perspectivas das elites para os seus eleitores.

Os referidos autores criticam a perspectiva que coloca a mídia como um ator passivo e também fazem uma teorização em que a relação da mídia com os grupos políticos influentes em política externa e com a opinião pública é analisada sob uma perspectiva mercadológica. Baum e Potter (2008, 2015) concebem a mídia como uma espécie de *trader* dentro do que eles chamam de “Mercado de Informações”. A função desse *trader* – como em qualquer outro mercado – é levar os produtos dos fornecedores de informação – os políticos, dentro da analogia dos autores – para os consumidores de notícia, isto é, a população em geral.

Quando a informação como um produto é disponibilizada para os clientes, em geral ela já vem com um enquadramento feito pelas elites políticas. Ou seja, essa mercadoria já viria com uma perspectiva que tende a favorecer a visão dos líderes sobre um dado assunto de relações internacionais. Os autores em questão afirmam que a mídia nem sempre irá questionar a forma como essas informações são repassadas por essas elites, uma vez que os tomadores de decisão em política externa tendem a ser as principais fontes de notícias da mídia. Logo, questioná-los poderia ser perigoso para os jornais que dependem dessas autoridades.

Campos (2015) aponta como na obra de Lippmann já era possível observar a perspectiva de uma imprensa não necessariamente comprometida em trazer a verdade em torno dos fatos, uma vez que tais fatos muitas vezes precisam ser enquadrados em



uma narrativa estereotipada para poderem ser “noticiáveis” pela mídia. Ainda que esta característica de Lippmann apontada por Campos seja compartilhada por autores como Baum e Potter, o realismo presente em Lippmann generaliza o papel da mídia como um ator que fabrica notícias estereotipadas para vendê-las ao público, pouco considerando a capacidade desses atores em ter um papel ativo em pressionar lideranças em temas de relações internacionais. Essa é uma diferença importante em relação aos estudos que surgem após o Vietnã, conflito que demonstra um papel político da imprensa e da sociedade civil em questionar a atuação de seus líderes em uma questão internacional.

Portanto, para a corrente mais crítica ao consenso de Almond-Lippmann, a opinião pública como um todo – podendo ser ela informada ou não sobre temas de política internacional, desde que não faça parte das elites econômicas e políticas - também é um *player* capaz de exercer pressão sobre os jornais e as elites, pois é o público quem paga para consumir por tais informações. Esse público pode pressionar os jornais para receber notícias que não tenham um *framing* oficial do governo e que apenas agradem a narrativa dos tomadores de decisão ou de empresários influentes em torno de questões de abrangência internacional. Nesse sentido, as empresas jornalísticas caminham em uma linha tênue, pois lidam com as pressões de ambos os grupos, as lideranças e a opinião pública.

O conceito de *framing* ou enquadramento é diverso, com diferentes perspectivas, assim como o próprio significado do termo opinião pública. Entretanto, trabalhamos aqui com duas perspectivas sobre *framings*. A primeira é proveniente de Erving Goffman (1986, p. 10), o qual conceitua *framing* como uma estrutura cognitiva básica (*basic framework*) utilizada para compreendermos eventos que ocorrem ao nosso redor. Entretanto, a perspectiva de Goffman aqui é complementada pela abordagem de Robert Entman (2010, p. 391), o qual entende *framings* como “*selecting a few aspects of a perceived reality and connecting them together in a narrative that promotes a particular interpretation*”. A noção apresentada por Entman acaba sendo importante, pois sua teorização está sendo pensada especificamente para o contexto das mídias em temas de relações internacionais.



Ao mesmo tempo, a interseção entre os debates sobre enquadramento e opinião pública apresentam uma correlação com o conceito de agenda-setting, uma vez que estamos trabalhando com a noção de uma imprensa cujo discurso e cobertura são capazes de influenciar a importância que a opinião pública dá a um tema em alguma ocasião específica. Essa possibilidade foi levantada no clássico trabalho de McCombs e Shaw (1972), ao tentar observar se a mídia de massa poderia influenciar o eleitor norte-americano em seu julgamento sobre quais seriam os temas mais importantes a serem abordados em uma campanha eleitoral.

Os autores acima são pioneiros em um debate que também transborda para a área da comunicação internacional, especialmente a partir do chamado “Efeito CNN”. Para Gilboa (2005), tal terminologia representa exatamente a discussão acerca de como grandes empresas de comunicação, dentre elas, *Cable News Network* (CNN) e *British Broadcasting Company* (BBC), são atores decisivos em determinar quais as decisões políticas podem ser tomadas a partir de um dado evento internacional. Para o referido autor, o Efeito CNN seria uma das mais notáveis tentativas de criar uma teoria da comunicação das Relações Internacionais, consolidando assim essa discussão sobre enquadramentos e opinião pública dentro dessa área de conhecimento.

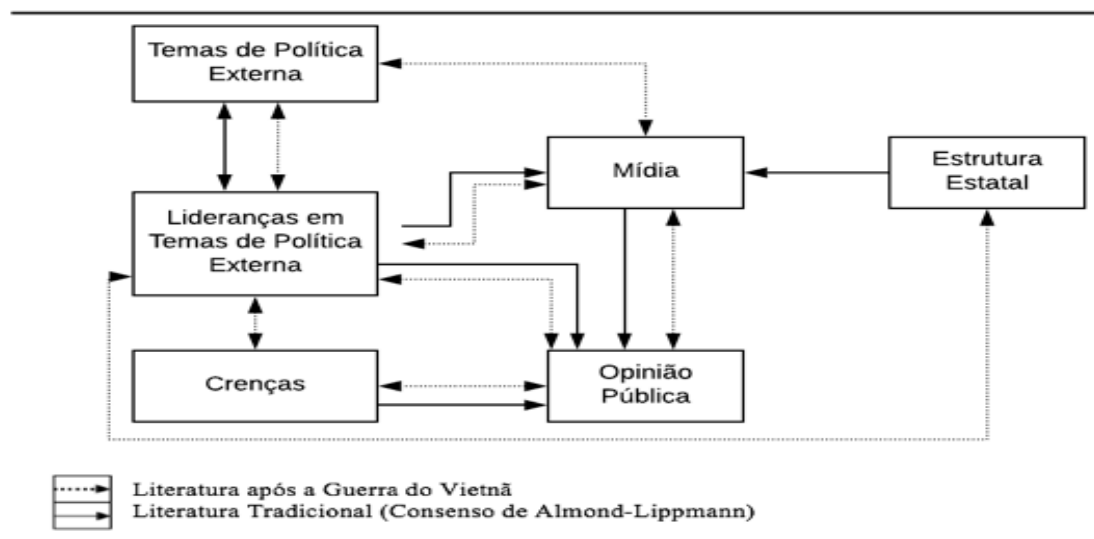
Nesse cenário, a literatura que trabalha com a noção de *framings* afirma que a mídia também é alçada à condição de um *player* relevante em questões internacionais, uma vez que ela decide se leva uma informação das elites para o público seguindo ou não o enquadramento desejado pelos tomadores de decisão. Como a mídia é um ator com interesses políticos próprios – como afirmam Baum e Potter (2008, 2015) – ela também tem um poder influenciador que não pode ser desconsiderado, na medida em que sua atuação pode aproximar as lideranças da população em geral ou auxiliar o público a entrar em discordância com seus líderes. Pelo fato de que em muitas ocasiões a mídia pode decidir contribuir para “ativar” a opinião pública, seu papel acaba sendo politicamente essencial nessa conjuntura.

A imagem 1 a seguir procura fazer um resumo esquematizado tanto da visão mais tradicional da relação entre opinião pública e líderes em política externa, assim como



resume a interação dos atores trazidos pela perspectiva mais recente, a qual tende a questionar o chamado Consenso de Almond-Lippmann.

Imagem 1 - Variáveis influentes na literatura sobre opinião pública e política externa



Elaborado pelo autor. Fonte: Baum e Potter, 2008, p. 41.

A imagem em questão aponta a influência de outros atores nesse debate. A estrutura de um estado é relevante, embora para a literatura tradicional tal estrutura seja capaz apenas de influenciar no trabalho da mídia, considerando que estados não democráticos possuem baixos níveis de liberdade de expressão. Esse fato pode ser atestado por índices como aquele promovido pelos Repórteres Sem Fronteiras (RSF), o qual demonstra que ditaduras como Coreia do Norte, Síria e Iêmen possuem alguns dos níveis mais baixos de liberdade de imprensa no mundo⁴.

Risse-Kappen (1991) é um dos principais responsáveis por trazer uma perspectiva estrutural a esse debate, pois demonstra que os diversos modelos estatais existentes no mundo são fatores importantes a influenciar tanto a liberdade de imprensa, mas também a forma como as lideranças podem conduzir temas de política externa.

Em relação ao papel das crenças nessa discussão, o modelo de racionalidade proposto pela literatura tradicional indicava que os políticos e especialistas nas áreas deveriam ser os responsáveis por cuidarem de questões diplomáticas, exatamente por

⁴ Para mais informações, ver: <https://rsf.org/en/ranking>



terem racionalidade e frieza em lidar com tais temáticas, havendo pouca ou nenhuma influência das crenças nos processos decisórios em política externa.

Autores como Foyle (1997) trouxeram para a literatura mais atual uma concepção oposta, ao demonstrar que líderes políticos e diplomatas podem se guiar por suas crenças no processo decisório e também decidir com base nas perspectivas dos seus eleitores. Nesse sentido, os modelos puramente racionais de tomada de decisão em política externa são mitigados em detrimento de variáveis como as crenças, que ganham importância no debate e perdem a característica pejorativa que adquiriram na literatura tradicional, que concebia a utilização das crenças dentro dos processos decisórios como uma falha ou fraqueza desses processos.

Uma vez que apresentei tanto um panorama do que seria a literatura tradicional, seguida de suas as visões opostas, trago no próximo segmento uma variável que propositalmente não foi incluída na imagem 1 acima e que ao mesmo tempo é a última parada dessa linha do tempo sobre o debate aqui proposto. Trata-se do fenômeno das redes sociais, uma variável complexa e difícil de mensurar seus impactos, mas certamente hoje um elemento fundamental quando se estuda a relação entre mídia, opinião pública e líderes em temas de política externa. No seguimento a seguir, apresento alguns dos principais pontos de discussão já levantados sobre as redes sociais. Considerando que os estudos sobre os impactos dessas novas tecnologias ainda estão sendo descobertos pela academia, gostaria apenas de levantar alguns tópicos frequentes de discussão.

OPINIÃO PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA ERA DAS REDES SOCIAIS: NOVOS DEBATES

Finalizando a cronologia sobre a literatura revisada neste artigo, é apresentado um ponto mais recente, marcado pela presença das redes sociais na diplomacia e política internacional como um todo. A dinamicidade desses ambientes, juntamente com a sua descentralização e constante mudança são características marcantes, já elencadas por Recuero (2009), que demonstra a capacidade desses ambientes em gerar cooperação e conflito por aqueles que frequentam tais espaços.



Saindo de um âmbito mais geral em relação às redes sociais e analisando como temas de política internacional são abordados nesse ambiente, podemos perceber, a partir de pesquisas feitas por Shahin e Huang (2019), que ambientes como Twitter têm sido ferramentas que influenciam as relações internacionais contemporâneas, podendo inclusive refletir os interesses nacionais dos estados através das contas oficiais de representantes diplomáticos dos países atuantes nesses espaços.

As consequências do uso constante dessas tecnologias de informação não somente por parte das elites políticas, mas também pela opinião pública, vão gerar interpretações sobre a relação entre tais atores diante de temas de relações internacionais. Dentre os debates mais recentes, trazemos aqui as perspectivas de autores como Baum e Potter (2019), assim como Lupu, Bustamante e Zechmeister (2020).

De maneira geral, prevalece uma perspectiva pessimista em torno da capacidade do público em acompanhar temas de política externa através dessas novas tecnologias de informação, o que por consequência afeta a capacidade da sociedade em monitorar e pressionar seus líderes em suas agendas diplomáticas. A principal questão para Baum e Potter (2019) é que as redes sociais reduziram os custos de produzir notícias, criando assim uma diversidade de fontes de informação dentro desse ambiente. Esse excesso de fontes – representado pela diversidade de jornais e blogs partidários presentes nessas redes – especialmente microblogs como o Twitter - geraram aquilo que os autores chamam de “hiperfragmentação” das notícias, em que cada pessoa detém sua fonte partidária de informação responsável por fornecer conteúdo através de um *framing* amigável para um certo público-alvo.

Nesse contexto, os referidos autores afirmam que as redes sociais trouxeram o inverso daquilo que era esperado, pois em vez de auxiliar na busca por informações capazes de intensificar a capacidade de fiscalizar as decisões das lideranças políticas, essa tecnologia acabou se tornando uma arena de confrontos e falta de informação entre pessoas com perspectivas ideológicas distintas. Essa é a razão pela qual os referidos autores afirmam de forma enfática que a sociedade norte-americana está mais sem informação hoje em temas de política externa do que na época na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) ou qualquer outro período depois desse confronto.



Trazendo a temática para um âmbito regional, Lupu, Bustamante e Zechmeister (2020) apontam que não necessariamente os latino-americanos que consomem notícias pelas redes sociais estejam com um déficit de informação em assuntos políticos, ainda que de fato esse público esteja mais suscetível à manipulação ao consumir informações desses ambientes.

Os referidos autores evidenciam a importância de discutir o efeito das redes sociais sob a opinião pública latino-americana, ao demonstrar que entre 2008 e 2017 o nível de acesso à internet na região quase dobrou, fazendo com que esses ambientes virtuais se tornassem uma ferramenta política fundamental. Tal leitura oferece um contraponto às ideias de Baum e Potter (2019), ao enfatizar que a opinião pública se tornou mais mobilizada em assuntos políticos através das redes sociais, uma vez que nelas *“rather than just passively absorbing information from authorities, citizens are more able to engage in discussion among their peers”* (Lupu, Bustamante e Zechmeister, 2020, p. 163).

Entretanto, os três autores em questão concordam com Baum e Potter no sentido que o ambiente das redes sociais é propício para disseminar desinformação, o que pode ser evidenciado nas últimas eleições ocorridas na região, entre elas, as que aconteceram no Brasil e no México em 2018, assim como aquelas ocorridas em 2019 em El Salvador e Argentina.

Por enquanto, dentro da perspectiva mais liberal desse debate, há um certo grau de entendimento em torno do fato de que as tecnologias de informação mais modernas ainda não adquiriram a completa credibilidade que a mídia tradicional possui na função de reduzir a desvantagem informacional que o público possa ter diante de temas de política externa. As redes sociais possibilitaram maior interatividade, mas ao mesmo tempo trouxeram a “hiperfragmentação” das informações, o que pode gerar maior possibilidade de manipulação dos fatos, especialmente em um período de polarização. É o que temos observado na atual conjuntura brasileira durante administração Bolsonaro (2019-) no Brasil e também durante o governo de Trump (2017-2021) nos Estados Unidos.

A preocupação com a forma como essas informações podem ser manipuladas especificamente em temas de política externa já foi abordada ao longo das obras de



Baum e Potter (2008, 2015, 2019) através do conceito de “elasticidade da realidade” (*elasticity of reality*), definido como “*the range within which events can be spun, or framed, without inducing a significant backlash from the public*”. O que os autores querem dizer é que as lideranças podem aproveitar a ausência de informação da opinião pública sobre um determinado assunto de política externa para manipular a narrativa dos fatos a seu favor.

Isso permite com que as lideranças políticas possam inicialmente dar o enquadramento de sua preferência sobre aquele tema, havendo grande possibilidade de que a opinião pública aceite a narrativa dos seus líderes enquanto não estiver bem informada. Entretanto, enquadrar ou “esticar” a realidade dos fatos acontecendo além das fronteiras do seu país tem um limite, que é reduzido à medida que a população se informa melhor sobre esses acontecimentos, o que pode ocorrer tanto através da mídia tradicional, quanto através das redes sociais. Uma vez melhor informado, o público pode descobrir que seus líderes podem ter manipulado de forma excessiva a narrativa sobre os fatos, o que tende a resultar em impactos eleitorais negativos a essas elites. O receio de tal punição faz com que as elites políticas sejam cuidadosas ao decidirem o quão longe querem manipular os fatos com as suas narrativas.

Nesse sentido, a elasticidade da realidade é alta no começo de algum evento internacional e tende a ser reduzida através do ganho de informações por parte da opinião pública, que pode então ter mais capacidade de fazer seus líderes *accountable* por aquele fato ou até mesmo os punir, caso fique claro que a narrativa das elites possuía um viés manipulador.

O problema é que as redes sociais podem erodir a capacidade do público em reduzir os níveis de elasticidade da realidade, a partir do momento em que a sociedade utiliza esses veículos como o seu principal meio de informação. O processo de hiperfragmentação da informação que prevalece dentro das redes sociais torna mais difícil a tarefa de constranger as atitudes dos líderes de países democráticos. As consequências desse processo são aquelas já citadas acima: esses tomadores de decisão podem se sentir mais livres para se envolver em conflitos internacionais, dada a crença



de que eles não seriam punidos pelos seus eleitores no âmbito doméstico (Baum e Potter, 2019).

Ainda que tal teorização coloque exagerado peso sob o impacto das redes sociais, as recentes tensões em democracias como a brasileira e norte-americana indicam como esta variável tem ganhado relevância para entender o atual cenário político existente no Sistema Internacional.

Por fim, não podemos deixar de pensar tal ambiente comunicacional como interligado à própria mídia tradicional, uma vez que muitas das empresas de comunicação que estavam presentes nos veículos de informação mais antigos também têm procurado se reinventar nos novos espaços digitais. Ao mesmo tempo, novas empresas e fontes de informação se interconectam com esses meios tradicionais, demonstrando a complexidade que a comunicação global apresenta nos tempos atuais, não podendo visualizar tais atores – mídia tradicional e redes sociais - de forma completamente isolada uns dos outros.

Independente da tecnologia de comunicação, espero ter demonstrado que boa parte desse debate não se preocupa apenas com o conteúdo da informação, mas sim com a forma como ele é repassado para a opinião pública. A disputa não é apenas em torno de quem detém o conteúdo, mas também há um confronto para decidir qual é a narrativa que prevalece sobre os fatos. Não há dúvidas de que as novas tecnologias de comunicação facilitaram o acesso à informação, mas esse aspecto não trouxe homogeneidade às narrativas, muito pelo contrário, há uma incessante disputa de *framings*, que polariza e deixa o debate político atual mais complexo, inclusive em temas internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi apresentado ao longo desse artigo, espero que tenha ficado evidente o desenvolvimento que a linha do tempo sobre opinião pública e relações internacionais adquiriu durante as décadas, tendo aos poucos se dividido em duas linhas de pensamento: uma perspectiva cética e que concebia a opinião pública como irracional diante desses temas; e uma perspectiva mais liberal, na qual concebe o público e a mídia



como *players* capazes de influenciar as elites políticas no processo decisório em questões internacionais.

Ao mesmo tempo, procurei demonstrar a importância da mídia nesse cenário, colocada na perspectiva mais liberal como um ator político fundamental, pois pode mudar a característica desatenta do público em temas de política externa, o que não necessariamente indica que a opinião pública não tenha autonomia própria para compreender tais temas. Entretanto, a distância desses temas do cotidiano da população exige a presença de um ator que traga essas informações e as filtre para o público.

O fenômeno das redes sociais ainda demanda maiores estudos sobre seu impacto na capacidade de pressionar elites políticas e seu processo decisório na agenda diplomática de um país. Ainda assim, é interessante verificar como mais uma vez os avanços na tecnologia da informação trouxeram novas dúvidas a essa literatura. A mídia tradicional – principal elemento que poderia perder capacidade explicativa nesse debate diante do advento das redes sociais – ainda se mantém como um ator com credibilidade e certo poder político, especialmente porque a visão sobre as redes sociais é que as mesmas estão promovendo mais discordância e polarização do que capacidade de mobilização da sociedade para monitorar suas lideranças.

Espero ainda ter demonstrado que, tanto dentro da mídia tradicional quanto nas redes sociais, há um constante embate por quem detém as informações para as repassar ao público. Entretanto, tal embate pode ganhar maior profundidade a partir do momento em que as narrativas sobre tais informações também entram em confronto entre si. No ambiente de polarização atual, os debates em torno de processos decisórios em política externa não fogem desse panorama de confronto de narrativas, em que cada ator procura impor seu enquadramento sobre uma dada informação à opinião pública.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldrich, J.; Sullivan, J.; Bordiga, E. (1989). 'Foreign Affairs and Issues Voting: Do Presidential Candidates "Waltz before a Blind Audience?"', *The American Political Science Review*, Vol. 83, pp. 123-141.
- Almond, G. (1950). *The American People and Foreign Policy*. Nova Iorque: Harcourt, Brace and Company.
- Baum, M.; Potter, P. (2008). 'The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis', *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 39-65.
- _____. (2015). *War and Democratic Constraint: How the Public Influences Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2019). 'Media, Public Opinion, and Foreign Policy in the Age of Social Media', *The Journal of Politics*, Vol. 81, pp. 1-10.
- Campos, L. (2015). 'Imprensa e espera pública: retomando o debate Lippmann-Dewey', *Sinais Sociais*, Vol. 28, pp. 107-138.
- Caspary, W. (1970). 'The Mood Theory: A study of Public Opinion and Foreign Policy', *American Political Science Review*, Vol. 64, pp. 536-547.
- Entman, R. (2010). 'Media framing biases and political power: Explaining slant in news of campaign 2008', *Journalism*, Vol. 11, pp. 389-408.
- Foyle, D. (1997). 'Public Opinion and Foreign Policy: Elite Beliefs as a Mediating Variable', *International Studies Quarterly*, Vol. 41, pp. 141-169.
- Gilboa, E. (2005). 'The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations', *Political Communication*, Vol. 22, pp. 27-44.
- Goffman, E. (1986). *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*. Nova Iorque: The Maple Press.
- Guimarães, F.; Fernandes, I.; Onuki, J.; Carneiro, L.; Almeida, M. (2016). *O Brasil, as Américas e o Mundo segundo a opinião do público e dos líderes 2010/2011 – 2014/2016*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais - Universidade de São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.



- Guimarães, F.; Fernandes, I.; Maldonado, G. (2019). 'Domestic Attitudes toward Regional Leadership: A Survey Experiment in Brazil', *Foreign Policy Analysis*, pp. 1-20.
- Hallin, D. (1986). *The "Uncensored War": The Media and Vietnam*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Holsti, O. (1992). 'Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus', *International Studies Quarterly*, pp. 439-466.
- Lazarsfeld, P. (1957). 'Public Opinion and the Classical Tradition', *Public Opinion Quarterly*, pp. 39-53.
- Lippmann, W. (1998). *Public Opinion*. London, United Kingdom: Transaction Publishers.
- Lupu, N.; Ramírez, M.; Zechmeister, E. (2020). 'Social Media Disruption: Messaging Mistrust in Latin America', *Journal of Democracy*, 31(3), pp. 160-171.
- McCombs, M.; Shaw, D. (1972). 'The Agenda-Setting Function of Mass Media', *The Public Opinion Quarterly*, pp. 176-187.
- Morgenthau, H. (2003). *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Universidade de Brasília.
- Onuki, J.; Mouron, F.; Urdinez, F. (2016). 'Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective', *Contexto Internacional*, Vol. 38, pp. 433-465.
- Page, B.; Barabas, J. (2000). 'Foreign Policy Gaps between Citizens and Leaders', *International Studies Quarterly*, Vol. 44, pp. 339-364.
- _____.; Shapiro, R. (1988). 'Foreign Policy and the Rational Public', *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 32, pp. 211-247.
- _____. (1992). *The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Page, B.; Bouton, M.; Jacobs, L. (2006). 'A Disconnect between Policy Makers and the Public?', In: Page, B.; Bouton, M. *The Foreign Policy Disconnect: What Americans Wants From Our Leaders But Don't Get*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 201-226.
- Powlick, P.; Katz, A. (1998). 'Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus', *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, pp. 29-61.
- Recuero, R. (2009). *Redes Sociais na Internet*. Porto Alegre: Sulina.



Risse-Kappen, T. (1991). 'Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies', *World Politics*, Vol. 43, pp. 479-512.

Shahin, S.; Huang, Q. (2019). 'Friend, Ally or Rival? Twitter Diplomacy as "Technosocial" Performance of National Identity', *International Journal of Communication*, Vol. 13, pp. 5100-5118.

Souza, Amaury de. (2009). *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa de FHC e Lula*. Rio de Janeiro: Campus.

