

**Diego Santos Vieira  
de Jesus**

(Instituto de Relações  
Internacionais, Pontifícia  
Universidade Católica  
do Rio de Janeiro, Escola  
Superior de Propaga-  
nda e Marketing do  
Rio de Janeiro. Rio de  
Janeiro – RJ, Brasil)

**O mundo na primeira página:  
mídia, política externa  
e diplomacia**

**The World on the First Page:  
Media, Foreign Policy  
and Diplomacy**

**El Mundo en la Primera  
Página: Media, Política  
Exterior y Diplomacia**

## RESUMO

O objetivo deste estudo é examinar a atuação da mídia nos processos de formulação e tomada de decisões relacionadas à política externa e na atividade diplomática. Argumenta-se que, na formulação e na tomada de decisões de política externa, a mídia pode atuar como uma criadora de ambientes de política externa ao ter um papel importante na definição de agenda por conferir prestígio e ampliar a autoridade de indivíduos e grupos, legitimando seu *status*. Também pode ser uma parte do ambiente que os formuladores de política externa tentam afetar ou influenciar ao formularem decisões políticas e, ao mesmo tempo, melhorarem suas imagens. Na atividade diplomática, a mídia pode atuar como um instrumento de diplomacia pública, que atores estatais e não estatais usam a fim de influenciar a opinião pública em sociedades estrangeiras. Ela também se coloca como um meio pelo qual funcionários do Estado buscam comunicar-se com atores estrangeiros e promover a resolução de conflitos, ou uma mediadora em negociações internacionais, que também estimula a reflexão crítica de partes em disputa a respeito do assunto em questão.

Palavras-chave: mídia; política externa; diplomacia.

## ABSTRACT

This paper aims at examining the media's role in the formulation and decision-making related to foreign policy and diplomatic activity. It argues that, in formulating and making foreign policy decisions, the media can act as a creator of foreign policy environments by playing an important role in defining the agenda to confer prestige and expand the authority of individuals and groups, legitimizing their status. It can also be a part of the environment that foreign policy makers try to affect or influence when formulating political decisions and at the same time improve their images. In the diplomatic activity, the media can act as an instrument of public diplomacy, which state and non-state actors use to influence public opinion in foreign societies. It can also be a means by which state officials seek to communicate with foreign actors and promote conflict resolution or be a mediator in international negotiations, which can also make disputants reflect critically on the issue.

Keywords: media; foreign policy; diplomacy

## RESUMEN

El objetivo de este estudio es examinar el papel de los medios de comunicación en la formulación y en la toma de decisiones relacionadas con la política exterior y la actividad diplomática. Se argumenta que, en la formulación y toma de decisiones de política exterior, los medios de comunicación pueden actuar como un creador de entornos de política exterior para jugar un papel importante en la definición de la agenda por conferir prestigio y ampliar la autoridad de los individuos y grupos, legitimando su estado. También puede ser una parte del entorno que los responsables de la política exterior tratan de afectar o influir en las decisiones en la formulación de políticas y, al mismo tiempo, mejorar sus imágenes. En la actividad diplomática, los medios de comunicación pueden actuar como una herramienta de la diplomacia pública, que los actores estatales y no estatales utilizan para influir en la opinión pública en sociedades extranjeras. También se presenta como un medio por el cual las autoridades estatales tratan de comunicarse con actores extranjeros y promover la resolución de conflictos o un mediador en las negociaciones internacionales, que también anima a la reflexión crítica en disputas sobre el tema en cuestión.

Palabras clave: medios de comunicación; la política exterior; diplomacia.

Submissão: 28/7/2014

Decisão editorial: 20/5/2015

Uma série de eventos, desde a década de 1990, elevou a mídia ao *status* de um ator potencialmente crucial na formulação e na tomada de decisões de política externa e na atividade diplomática. No norte do Iraque, a cobertura da mídia acerca da situação dos curdos no início daquela década pareceu conduzir a uma intervenção humanitária legitimada pelas Nações Unidas, na qual foram criadas áreas para abrigar os curdos dos ataques das forças de Saddam Hussein. Na Somália, a cobertura pela mídia norte-americana do quadro de miséria e devastação durante a guerra civil pareceu persuadir o presidente George Bush a desdobrar tropas em apoio aos indivíduos encarregados da ajuda humanitária. Para muitos especialistas, tais desenvolvimentos foram bem-vindos e indicaram a forma como a mídia poderia pressionar por uma revisão da orientação tradicionalmente conservadora das comunidades de política externa. A mudança das condições geopolíticas com o fim da Guerra Fria e a rápida expansão das mídias globais pareceram apontar para uma era em que as agendas de política externa seriam mais fluidas e abertas (ROBINSON, 2013). Desde então, grande parte das perspectivas que buscaram explicar as decisões e os processos de política externa e a atividade diplomá-

tica raramente levou em consideração o papel da mídia e seus efeitos. A mídia é, todavia, um componente importante do ambiente que os formuladores de decisão levam em consideração ao desenvolverem políticas, bem como um componente dos resultados políticos e das decisões dos governos. Alguns dos primeiros estudos sobre a formulação e a tomada de decisão de política externa descrevem a mídia principalmente como um canal para a distribuição de mensagens durante tais processos, mas a realidade revela que tal ponto de vista minimiza o papel real da mídia, que engloba jornais, revistas, televisão, rádio e internet (NAVEH, 2002, p. 2-4).

A expressão "efeito CNN" encapsulou a ideia de que a tecnologia de comunicação em tempo real poderia provocar grandes respostas das audiências domésticas e das elites políticas aos eventos globais. Com a notoriedade crescente da emissora de TV CNN e seu estilo de cobertura em tempo real, os especialistas que teorizaram sobre o "efeito CNN" argumentaram que os líderes aprendem mais com a televisão do que com seus assessores sobre o que ocorre no campo de batalha e na esfera diplomática. Novos atores na mídia global foram forças motivadoras de intervenções humanitárias em Estados como a Somália (1992-1993) e a Bósnia-Herzegovina (1995). Gradativamente, a expressão "efeito CNN" passou a ser entendida como um atalho para a noção de que a mídia do *mainstream* em geral – não apenas a CNN – tinha um efeito ampliado sobre a formulação da política externa. Diante dos conflitos recentes no Iraque e no Afeganistão, o papel da mídia, em termos da orientação de respostas políticas, passou a receber um maior interesse da comunidade aca-

dêmica. A intervenção militar durante a guerra civil na Líbia, no início desta década, trouxe questões semelhantes acerca do papel da mídia. A cobertura de atrocidades durante o conflito na Síria – combinada à possibilidade de uma intervenção armada por forças norte-americanas e francesas – levantou discussões acerca do poder dos meios de comunicação no condicionamento das respostas políticas (ROBINSON, 2013).

Dentre as principais mudanças englobadas pelo “efeito CNN”, Livingston (1997) aponta que a mídia atuaria como uma definidora de agenda, ao noticiar o esforço de definição de agenda pelo governo. Ela também poderia funcionar como um obstáculo à formulação de políticas, uma vez que sua existência pode reduzir ou eliminar opções disponíveis ao governo. Ela poderia ser, ainda, um acelerador do processo de formulação de decisões políticas, uma vez que o impacto da cobertura midiática pode forçar o governo a tomar uma ação que ele não estaria inclinado a tomar de outra forma. Entretanto, autores como Herman (1993, p. 25-27) argumentam que a mídia serve como um braço de apoio do Estado e das elites dominantes, focando pesadamente em temas que interessam a esses atores e debatendo e expondo dentro de enquadramentos específicos. Ademais, o autor também observa que a mídia tende a confiar excessivamente no governo como fonte de informação e mostra deferência a suas posições. Ainda que frequentemente haja desacordos entre interesses de elites, tais conflitos são internos aos arranjos institucionais estabelecidos, e a mídia, virtualmente, nunca critica esses arranjos. Analistas que trabalham com o conceito de “fabricação do consenso” argumentam

que as elites políticas impelem os formuladores de notícias a ler os eventos globais de uma forma específica. Em vez de assumirem que a mídia influencia ou determina o que os governos fazem, aqueles que teorizaram sobre a “fabricação do consenso” sustentam que a mídia é influenciada pelo governo e suas políticas. A versão executiva da “fabricação do consenso” aponta que as reportagens conformam-se à agenda oficial do Poder Executivo, enquanto a versão das elites sustenta que a cobertura da mídia conforma-se aos interesses das elites políticas, que englobam membros do Executivo, Legislativo ou qualquer grupo poderoso envolvido na dinâmica do debate político. Uma implicação importante dessa versão é que uma cobertura jornalística crítica à política do Executivo é possível quando existe uma divergência entre as elites sobre as políticas.

Segundo Robinson (1999, p. 301-309), a influência da mídia sobre a política externa do governo somente ocorre quando existe incerteza do governo sobre a política a ser adotada e a cobertura da mídia é enquadrada com o objetivo de defender um curso particular de ação. Quando o governo é incapaz de desenvolver uma política plausível e sólida, e assim não consegue definir a agenda, os jornalistas são capazes de enquadrar reportagens de uma forma que é crítica à inação do governo e pressionar por um curso particular de ação. Essa seria a situação em que o “efeito CNN” ocorreria. Quando o governo tem uma política bem definida e plausível, ele pode mobilizar seus recursos e credibilidade substantivos como fonte de informação a fim de influenciar os produtos midiáticos. Nessas situações, a mídia serviria para “fabricar o consenso” em torno da política externa. Robinson

(1999) identifica as condições sob as quais a fabricação do consenso e o efeito CNN ocorrem, solucionando o impasse entre as abordagens que examinam tais perspectivas. Porém, as especificidades dos processos de formulação e de tomada das decisões de política externa e das atividades diplomáticas nos quais a mídia atua permanecem subexploradas.

No texto fundacional da subárea de análise de política externa, Snyder, Bruck e Sapin (1954) apontam que os formuladores de decisão agem e respondem a condições e fatores que existem fora deles. Os enquadramentos eram conjuntos de categorias de fatores e condições potencialmente relevantes que poderiam afetar a ação de qualquer Estado. O enquadramento interno era composto de cultura e população e incluía a opinião pública. A mídia poderia ser vista como um componente importante desse ambiente, servindo como ferramenta que expressa as interpretações e as expectativas não governamentais de membros e grupos da sociedade e instrumento para apresentar a política governamental em um contexto em que a mídia seja estatal ou dominada pelo Estado. Brecher (1972) incorporou a mídia em uma rede de comunicação dentro do sistema político que permite o fluxo de informação sobre o ambiente operacional para a elite incumbente. Tais autores concebem a mídia como um componente interno do processo, um canal para a distribuição de mensagens acerca dos ambientes diplomático, político e de segurança para os líderes. Porém, como canal de informação, a mídia teria um papel mínimo na influência das decisões de lideranças. Defendo que a mídia pode ir além de um canal de informação e também formar uma rede de comunicação que influencia a

política a partir da dimensão interna do Estado, bem como o sistema partidário e grupos de interesse. Além disso, na literatura da subárea de análise de política externa e da área de relações internacionais, ainda é pouco explorada a perspectiva da mídia como parte da dimensão internacional que influencia a política externa ou uma variável que orienta processos de formulação de decisão como outras variáveis externas, tais como a estrutura de poder regional ou as capacidades econômicas de outros atores.

Enquanto a política externa lida com os fins dos atores políticos no nível internacional, a diplomacia, tradicionalmente, lida com os meios para que esses fins sejam atingidos. A diplomacia refere-se, primordialmente, à negociação internacional e ao sistema de comunicação por meio do qual representantes de Estados e atores internacionais e globais defendem seus interesses, expressam suas insatisfações e realizam ameaças e ultimatos. Ela funciona como um canal de contato para o esclarecimento de posições, a busca de informação e o convencimento de Estados e outros atores a apoiarem determinada posição. O desenvolvimento da “nova diplomacia” – em particular com a enunciação dos 14 Pontos de Paz de Woodrow Wilson, em 1918 – aponta para a abolição da diplomacia secreta e está associado à exposição da atividade diplomática à mídia e à opinião pública (GILBOA, 2001, p. 1-2). Porém, o papel da mídia na atividade diplomática ainda é pouco explorado em termos teóricos e analíticos no campo dos estudos sobre diplomacia, tendo sido objeto de estudos de caso isolados.

Inserido no contexto de popularização dos estudos sobre o papel de novos atores na formulação e na tomada de decisões de política externa e na atividade

diplomática na academia brasileira, o objetivo deste artigo é examinar a atuação da mídia nos processos de formulação e tomada de decisões relacionadas à política externa e na atividade diplomática. Argumento que, na formulação e na tomada de decisões de política externa, a mídia pode atuar como: 1) uma criadora de ambientes de política externa, ao ter um papel importante na definição de agenda por conferir prestígio e ampliar a autoridade de indivíduos e grupos, legitimando seu *status*; 2) uma parte do ambiente que os formuladores de política externa tentam afetar ou influenciar ao formularem decisões políticas e, ao mesmo tempo, melhorarem suas imagens. Na atividade diplomática, a mídia pode atuar como: 1) instrumento de diplomacia pública, que atores estatais e não estatais usam a fim de influenciar a opinião pública em sociedades estrangeiras; 2) meio pelo qual funcionários do Estado buscam comunicar-se com atores estrangeiros e promover a resolução de conflitos; 3) mediadora em negociações internacionais, que pode estimular a reflexão crítica das partes em disputa a respeito do assunto em questão. A seguir, apresentarei a atuação da mídia na formulação e na tomada de decisões da política externa, trazendo uma revisão da bibliografia que se estende dos trabalhos clássicos às produções mais recentes. Antes de tecer as considerações finais, exporei a atuação da mídia na atividade diplomática.

## A mídia e os processos de formulação e tomada de decisões da política externa

A consideração da mídia como um fator importante na formulação e na tomada de decisões de política externa envolve, primeiro, a investigação do regime de comunicação do Estado, mais especifica-

mente, as relações entre o Estado e a mídia, em um contínuo que vai dos modelos mais autoritários aos mais liberais. A categorização desses regimes segue quatro critérios: 1) quem controla a mídia; 2) como a mídia é financiada; 3) quem indica os editores; 4) qual é o conteúdo da mídia controlada. Por exemplo, em um regime autoritário, a mídia é dominada pelo governo, que também financia a mídia, indica os editores e controla e censura seu conteúdo. Em um regime liberal ocorre o contrário. Ademais, é preciso também levar em conta a política de comunicação: os governos definem as regras e as regulações de acordo com o regime de comunicação do Estado. Dentre os possíveis objetivos da política de comunicação, cabe citar a promoção da concorrência e do pluralismo na mídia, a minimização de regulações, a proibição de propriedade cruzada, a alocação de frequências de transmissão e a proteção aos direitos de propriedade intelectual. Considerações sobre os lucros e os negócios que envolvem a mídia também precisam ser feitas. Existem tendências que definem o enquadramento político-econômico da mídia, como o papel da publicidade como fonte primordial de arrecadação, a concentração e a fusão das organizações da mídia em grandes empresas, a aquisição de organizações da mídia por empresas não midiáticas, os monopólios midiáticos por grandes empresas multinacionais, o emprego da tecnologia no aumento da audiência e a construção de fortes laços políticos com governos. Tais tendências são mais comuns em Estados democráticos que adotaram o livre comércio, e mais limitadas em Estados autoritários, em que a mídia pertence ao Estado. O regime e a política de comunicação também podem definir a medida em

que os processos comerciais, como a concentração ou a globalização, são possíveis em certo Estado. O regime de comunicação, a política de comunicação e o pano de fundo econômico oferecem a base para a existência de canais de comunicação. A variedade de tais canais inclui o ambiente nacional de mídia que opera no próprio Estado e os canais internacionais que vêm do exterior usando novas tecnologias e abrindo o Estado ao ambiente internacional de mídia. Em um Estado democrático moderno, com mídia comercializada, é difícil diferenciar os dois ambientes. Já em Estados autoritários, onde a mídia não está situada em um mercado aberto, o ambiente de mídia tende a ser exclusivamente interno, uma vez que a influência externa, em geral, não é permitida (NAVEH, 2002, p. 5-7).

Lasswell (1971, p. 85) apresenta alguns papéis que a mídia pode assumir, como a vigilância do ambiente político-social, a correlação de partes da sociedade em resposta a esse ambiente e a transmissão da herança social de uma geração para outra. Posteriormente, McQuail (1994, p. 78-79) adicionou as funções de entretenimento e mobilização. No que diz respeito ao ambiente de política externa, as funções mais relevantes são a informativa, a correlativa e a mobilizadora. Ao desempenhar essas funções, a mídia incorpora e integra a sociedade nacional ao ambiente político-social interno, além de informar o público sobre eventos internacionais, oferecer interpretações e comentários sobre a informação e desenvolver apoio ou oposição a normas estabelecidas. Segundo Naveh (2002, p. 6-7), para que um evento ligado à política externa torne-se notícia, devem-se levar em conta as ideologias que funcionam como

orientações básicas das editorias. O evento deve ser novo ou surpreendente, ter relevância para a comunidade internacional e para o Estado cuja mídia cobre e, também, viabilizar uma cobertura completa.

A mídia pode atuar como uma criadora de ambientes de política externa, ao ter um papel importante na definição de agenda. Ela confere *status* a questões, pessoas e organizações públicas, bem como a movimentos sociais. As posições de tais pessoas e organizações são fortalecidas quando recebem uma atenção favorável da mídia. A mídia pode conferir prestígio e ampliar a autoridade de indivíduos e grupos ao legitimar seu *status* (LAZARFELD; MERTON, 2002). Segundo Cohen (1963), em um trabalho clássico sobre imprensa e política externa, o papel mais importante da mídia, no que diz respeito à política externa, tem a ver com a descrição do ambiente político e a sugestão de alternativas para a gestão de tal ambiente. Esse mapa do ambiente político pode ser concebido como realmente efetivo pela audiência. Ainda que a mídia em geral não defina as posições dessas pessoas sobre os temas, ela normalmente é bem-sucedida ao definir os temas sobre os quais elas pensam e se posicionam. De acordo com McQuail (1994, p. 356-357), o debate público é representado por questões importantes, que são uma agenda para a ação. Tal agenda deriva de uma combinação da opinião pública e da escolha política. As informações publicadas pela mídia ordenam a prioridade das questões, e a representação dessas questões na mídia exerce um efeito independente sobre o conteúdo da questão e o peso relativo para a opinião pública. A mídia pode utilizar o enquadramento, um processo no qual cria imagens que refletem e filtram a realidade

no processo de formulação de decisão da política externa. Segundo Naveh (2002, p. 7-8), a mídia formata a natureza dos eventos e constitui perspectivas ideológicas ou valorativas nas quais enfatiza determinadas histórias, símbolos e estereótipos. Em uma competição entre os enquadramentos, devem-se levar em conta as formas a partir das quais os órgãos da mídia referem-se a atores políticos e às sutilezas na variação do uso da linguagem.

Baum e Potter (2008, p. 40, 49-51, 56) argumentam que a mídia está engajada em um processo constante de enquadramento das notícias em resposta a solicitações concorrentes de líderes e do público. Para tais autores, a mídia seria mais precisamente caracterizada como um ator estratégico que enquadra a retórica da elite, o que tem um efeito causal independente sobre as percepções do público acerca das características da política externa. O público está interessado na criação de políticas que atendam a seus interesses e preferências. A habilidade de influenciar a política varia de acordo com a quantidade relativa de informação que cada ator tem. Em temas internacionais, os líderes costumam ter uma vantagem informacional substantiva, o que, em muitos casos, permite a eles, efetivamente, ditar a política externa. Segundo os autores, como um terceiro ator, a mídia age como um “comerciante de informação”. Do lado da oferta, a mídia é pressionada a preservar o enquadramento da informação preferido pelos líderes. Do lado da demanda, o interesse do público, frequentemente, vai além desse enquadramento. Assim, a mídia deve manter deferência suficiente aos enquadramentos do governo, para manter seu acesso à informação, e desviar de tais enquadra-

mentos suficientemente, a fim de gerar e manter o interesse público na notícia. Os produtos de política externa resultam do equilíbrio delicado que emerge de tais forças concorrentes. Quando os líderes empregam enquadramentos congruentes, a desvantagem informacional do público é exacerbada pelo tom unidimensional da cobertura da mídia. A mídia oferece aquilo que o mercado da informação demanda: uma cobertura compatível com um enquadramento dominante e culturalmente congruente oferecido pelo governo. Porém, quando os líderes debatem em torno de enquadramentos contestáveis, a mídia apressa a dissipação da desvantagem informacional do público, expondo os cidadãos a informações mais variadas e oferecendo múltiplos enquadramentos que satisfaçam as preferências diversas. Ao fazer isso, a mídia estreita a lacuna informacional entre os líderes e o público, ampliando o potencial de tal público em termos de influência na política externa.

Como destacam Wanta, Golan e Lee (2004, p. 364-369), é preciso, também, compreender a natureza da cobertura internacional pela mídia e suas implicações sobre a política externa. Os autores relembram a obra de Cohen (1963), que identificou três grandes papéis para a imprensa no campo da política externa: observadora das notícias de política externa, participante no processo de política externa junto aos formuladores de decisão e catalisadora das notícias internacionais. O último papel é bastante expressivo, bem como sua influência como definidora de agenda. As hipóteses mais tradicionais sobre a definição da agenda pela mídia propunham uma influência moderada da mídia na cognição social. Uma ampla cobertura pela mídia oferecia aos expectadores

orientações sobre a importância relativa de questões. Poucas pessoas tinham a experiência direta com os eventos em Estados estrangeiros. Para muitos, a fonte única de informação sobre os eventos mundiais era a mídia. A maioria dos estudos sobre a definição de agenda apontou que o público aprendia a importância relativa dos temas a partir da quantidade de coberturas dadas a tais questões. Estudos mais recentes fundiram tal pesquisa mais tradicional sobre a definição de agenda com a pesquisa sobre enquadramento e sugeriram que os atributos ligados aos formuladores de decisão na cobertura midiática influenciam os atributos que os membros da opinião pública ligam a tais formuladores de decisão. Isso implica uma forma mais sutil dos efeitos da mídia: enquanto os estudos mais tradicionais sugeriam que a cobertura da mídia influenciava o que o público pensava, os mais recentes sugerem que tal cobertura influencia como ele pensa. Wanta, Golan e Lee (2004, p.369) desenvolvem a hipótese de que a maior cobertura de um Estado específico levará a uma maior preocupação da opinião pública com tal Estado, com base nas percepções desses membros da opinião pública sobre o quão vital o Estado estrangeiro é para seu próprio Estado. Quanto mais negativa for a cobertura de um Estado, mais indivíduos terão percepções negativas sobre tal Estado.

A mídia também pode ser parte do ambiente que os formuladores de política externa tentam afetar ou influenciar ao elaborarem suas decisões. Os líderes que atuam em tal ambiente, que inclui a mídia, formulam decisões políticas para solucionar problemas, mas, ao mesmo tempo, tentam elaborar decisões que melhorarão suas imagens ou desenvolver uma cam-

panha que afete a mídia que lida com eventos e interações internacionais relevantes. Esse é o resultado do processo de formulação de decisão, que inclui componentes de relações públicas que são refletidos no ambiente ao redor. Usando variados processos e técnicas, os líderes podem influenciar ou afetar esse ambiente a fim de que a mídia adote uma atitude que lhes seja favorável em termos de aceitação da agenda dessas lideranças e do enquadramento dos eventos por tais líderes. Isso pode ser alcançado pela gestão da mídia, processo no qual jornalistas podem ter suas liberdades de movimentação restritas, receber credenciais seletivamente ou ser favorecidos pelos líderes, de acordo com a cobertura positiva ou apoiadora que desenvolvem. Em tal gestão, os governos usam profissionais de relações públicas e de marketing, que trabalham em agências governamentais. Muitas vezes, esses governos consideram a presença de porta-vozes e profissionais de comunicação no processo de formulação da decisão e permitem que eles se envolvam em tal processo, contribuindo com sua experiência profissional. As técnicas de gestão da mídia em questões de política externa são variadas e incluem métodos como o vazamento de informações, a elaboração de relatórios abertos, a organização de entrevistas e a promoção de eventos midiáticos. Os líderes e os profissionais de comunicação buscam desenvolver formas sistemáticas de planejamento de estratégias com relação à mídia, as quais podem incluir a elaboração de mensagens, bem como sua difusão diante das necessidades de cada evento. Os planejadores podem utilizar sistematicamente pesquisas sobre as posições da opinião pública e incorporar seus resultados nas fases de planejamento dessa

estratégia. Quando os governos são bem-sucedidos no controle de eventos de política externa e dispõem de um alto nível de consenso público, a mídia torna-se uma apoiadora, e os papéis dos profissionais de relações públicas são preservar e promover esse apoio. Porém, quando o governo perde o controle do processo político-diplomático e a mídia torna-se mais independente e crítica, o papel dos profissionais responsáveis pela gestão da mídia é mais complexo. Eles tentam influenciar a mídia a mudar sua atitude (NAVEH, 2002, p. 8-10).

O debate mais contemporâneo trouxe algumas questões. A proliferação de novas tecnologias de comunicação, como equipamentos portáteis de transmissão por satélite e as câmeras digitais em telefones celulares, pareceu criar um nível de transparência acerca dos eventos ao redor do mundo sem precedentes. Com a disseminação de novos meios de comunicação globais, tais imagens e suas histórias relacionadas podem ser divulgadas para povos de todo o planeta, trazendo informação mais rapidamente para tais pessoas e criando maior pressão sobre governos. A recente controvérsia relacionada ao *website* Wikileaks, que disseminou na internet grande quantidade de documentos secretos do governo dos EUA com relação às guerras do Iraque e do Afeganistão, exemplifica a capacidade limitada dos governos no controle dos fluxos de informação na era da internet. Durante a Primavera Árabe, as redes sociais foram utilizadas para organizar levantes populares contra governos autoritários no Oriente Médio e no norte da África. Há um potencial sem precedentes para que os indivíduos busquem fontes alternativas de informação que apresentem diferentes pontos de vista daqueles

oferecidos pelos meios de comunicação mais tradicionais e pelas elites políticas. Entretanto, é necessário cautela, uma vez que a audiência pode até receber mais informações, mas muitas são duplicadas, repetitivas e falhas. Além disso, a pluralização da mídia pode ter fragmentado as esferas públicas domésticas e globais: em vez de se criar um contexto para um maior envolvimento popular nas questões globais, a multiplicidade de vozes contrastantes pode criar um menor potencial para que as pessoas mobilizem opiniões e exerçam influência política (ROBINSON, 2013).

Outra questão relevante na contemporaneidade aponta para a medida em que as novas narrativas ideológicas – como a “guerra contra o terror” após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 – vieram a definir o ambiente contemporâneo de informação. Tais narrativas podem estruturar a forma como formuladores de decisão, jornalistas e o público percebem o mundo, e a ideologia pode ter um papel fundamental em termos do estabelecimento de enquadramentos que são absorvidos e comunicados pelos jornalistas. Por exemplo, as guerras do Iraque e do Afeganistão foram justificadas como partes da guerra contra novas ameaças no sistema internacional e apontadas como ações necessárias na defesa contra tais desafios. Muitos críticos argumentaram que tal representação mascarava as razões subjacentes de tais guerras, incluindo os imperativos geoestratégicos e os interesses materiais, mas poucos cidadãos nos EUA e no Reino Unido entendiam que tais guerras estavam ligadas a outros fatores que não fossem contra novas ameaças. Em uma perspectiva geral, a presença de imperativos ideológicos pode neutralizar o potencial de empoderamento das novas tecnolo-

gias. Além do poder das narrativas ideológicas, cabe lembrar que os governos destinaram tempo e recursos a tentativas de definir e influenciar as percepções públicas de formas mais conducentes a suas políticas preferidas, como a campanha sistemática de mídia conduzida pela Casa Branca para convencer o público norte-americano acerca da ameaça colocada pelas atividades do Iraque relacionadas a armas de destruição em massa antes da ação militar nesse Estado, em 2003. Enquanto o novo ambiente da mídia tem o potencial de empoderar grupos sociais a desafiar o poder político, os governos não se colocam de maneira simplesmente passiva e impotente, uma vez que ainda exercem influência considerável sobre a forma como as questões são enquadradas e a inserção de temas na agenda política (ROBINSON, 2013).

### A mídia e a diplomacia

É possível pensar em alguns modelos conceituais para examinar a atuação da mídia na atividade diplomática: 1) a diplomacia pública, na qual atores estatais e não estatais usam a mídia e outros canais de comunicação a fim de influenciar a opinião pública em sociedades estrangeiras; 2) a diplomacia da mídia, em que funcionários do Estado usam a mídia para comunicarem-se com atores e promoverem a resolução de conflitos; 3) a diplomacia da "mídia intermediadora", em que os jornalistas temporariamente assumem o papel de diplomatas e, além de poderem servir como mediadores em negociações internacionais, podem também fazer com que as partes reflitam de forma crítica a respeito do assunto em questão (GILBOA, 2001, p. 1-2).

A diplomacia pública refere-se à comunicação direta com povos estrangeiros a fim de influenciar seu pensamento e o de seus governos. Ela engloba atividades dirigidas ao exterior nos campos de informação, educação e cultura, com o objetivo de influenciar um governo estrangeiro, ao persuadir seus cidadãos. A mídia é somente um dos canais usados na diplomacia pública. Outros incluem intercâmbios culturais e científicos de estudantes, especialistas, intelectuais, artistas e atletas; a participação em festivais e exposições; a construção e a manutenção de centros culturais; e o estabelecimento de associações comerciais locais. A mídia é usada para afetar diretamente o público e foca nos assuntos correntes, enquanto os demais canais – em especial os culturais – são orientados para elites que, supostamente, têm influência sobre a opinião pública e lidam com percepções fundamentais de longo prazo de lideranças e sociedades. A variante básica da diplomacia pública envolvendo a mídia refere-se ao uso desta a fim de vencer a batalha pelos corações e mentes de pessoas em Estados com governos hostis. Ela busca criar uma imagem favorável para as políticas, as ações e o sistema político-econômico de um Estado, assumindo que, se a opinião pública na sociedade-alvo for persuadida a aceitar essa imagem, ela exercerá pressão sobre seu governo para que altere políticas e atitudes hostis. A ideia é usar a diplomacia pública para oferecer à população na sociedade-alvo uma informação mais balanceada, a fim de responder à propaganda doméstica contrária do governo de tal sociedade. Já a variante não estatal transnacional da diplomacia pública envolvendo a mídia reflete o crescimento de novos atores não estatais e a interdependência entre os

atores na arena global. Assim, tanto governos como indivíduos e grupos privados podem influenciar, direta ou indiretamente, as atitudes e as opiniões públicas que pesam diretamente nas decisões de política externa de outro governo. Finalmente, na variante das relações públicas domésticas, o governo contrata empresas de relações públicas e lobistas no Estado-alvo a fim de alcançar seus objetivos. O estabelecimento de um grupo ou um movimento local de apoio em um Estado-alvo pode fortalecer a legitimidade e a autenticidade da campanha. Uma empresa local de relações públicas provavelmente saiba melhor como alcançar os objetivos desejados naquele contexto político e cultural específico, identificar as fraquezas nas posições do governo interessado na campanha e lidar com elas efetivamente. Tal variante também inclui o uso de conhecimento científico e métodos de pesquisa de opinião pública no contexto de uma "diplomacia pública estratégica" (GILBOA, 2001, p. 4-7). É importante questionar se as mudanças na tecnologia e na estrutura de transmissão tiveram impacto na diplomacia pública envolvendo a mídia. Por décadas, os Estados investiram em esforços de grande escala para transmissão internacional e subsidiaram estações de rádio e televisão que alterariam o fluxo de ideias numa sociedade-alvo. No início do século XXI, as questões, para inúmeros governos, eram quais desses serviços manter e em qual nível. Entretanto, ainda que instituições midiáticas relevantes mudem substancialmente por causa da internet, as relações existentes, a confiança nos métodos existentes de se atingir a audiência e a inércia institucional trouxeram menos mudanças do que se poderia esperar (PRICE, 2009, p. 199-200).

Enquanto na diplomacia pública as partes envolvidas estão em disputa e empregam primordialmente propaganda, a diplomacia da mídia ocorre quando uma ou todas as partes envolvidas estão prontas para a solução de disputas e buscam a negociação. A diplomacia da mídia refere-se ao uso da mídia por funcionários do governo a fim de comunicarem-se com atores estatais e não estatais, construir confiança, avançarem em negociações e mobilizarem o apoio da opinião pública em relação a acordos. Ela é buscada por meio de atividades que incluem entrevistas coletivas e vazamentos de informação para a mídia, bem como visitas de chefes de Estado e mediadores a Estados rivais e eventos com cobertura midiática, organizados para instaurar novos momentos políticos. A variante de comunicação básica aponta que, na falta de canais diretos de comunicação, ou quando uma parte está incerta sobre como a outra reagiria a propostas para solução de conflitos, os funcionários do governo usam a mídia para enviar sinais e mensagens aos líderes dos Estados rivais e atores não estatais. Durante crises internacionais mais graves, a mídia oferece o único canal para comunicação e negociação entre atores rivais. Os funcionários do governo também usam a mídia, e mesmo atitudes em relação a jornalistas nos lados opostos, a fim de indicar intenções pacíficas. Já a variante da "diplomacia de viagens" refere-se ao uso de correspondentes que acompanham chefes de Estado, ministros de Relações Exteriores e funcionários de alto escalão quando viajam ao exterior para realizar missões diplomáticas. As revoluções nos transportes e nas comunicações possibilitaram tal variante ao permitirem que líderes e funcionários do governo usassem os correspondentes

para enviar sinais, trazer propostas e fazer ameaças, comunicando-se com os formuladores de decisão e as audiências doméstica e global. Finalmente, a variante dos eventos com cobertura midiática – como reuniões de cúpula, por exemplo – aponta para a atração de audiências ao redor do mundo, com atividades pré-planejadas e apresentadas com cerimônia. Esses eventos são organizados por dois ou mais antigos inimigos a fim de mobilizar a opinião pública doméstica e mundial para que alterem suas relações ou concluam acordos. Essa variante pode trivializar o papel dos embaixadores, romper os impasses diplomáticos e criar um clima conducente a negociações ou à assinatura de um acordo. Tais eventos podem ser usados, tanto no início das negociações, para construir confiança e facilitar as negociações, como no fim das negociações, para mobilizar o apoio público a um acordo já assinado. Há um efeito intermediário que ocorre quando os funcionários do governo usam os eventos cobertos pela mídia para cultivar o apoio da audiência para um processo político depois da conclusão da fase inicial e antes do início da fase seguinte (GILBOA, 2001, p. 10-15).

A diplomacia da "mídia intermediadora" refere-se aos papéis não oficiais como terceira parte desempenhados pela mídia. Nesse modelo conceitual, os jornalistas atuam mais como diplomatas que iniciam e conduzem iniciativas diplomáticas fundamentais. Dentre os parâmetros que ajudam a examinar tal tipo de diplomacia, cabe destacar a iniciação/motivação, a consciência, a ação e as consequências. A iniciação/motivação refere-se à identidade daqueles que iniciam a diplomacia: os próprios jornalistas, os formuladores de decisão ou outras partes

interessadas. A consciência diz respeito ao próprio conhecimento e entendimento dos correspondentes acerca de suas ações. A ação remete às medidas específicas tomadas por um jornalista a fim de promover uma iniciativa diplomática, e as consequências são os resultados dessas medidas. A variante da intervenção direta desse modelo conceitual refere-se às situações em que os jornalistas são ativa e diretamente engajados na negociação internacional. Já a variante da interlocução tipicamente ocorre quando representantes de partes rivais são colocados frente a frente em transmissões mediáticas para discussões acerca de questões em que uma parte opõe-se à outra. Ela é mais provável quando não há uma terceira parte formal auxiliando os rivais a se engajarem na solução de uma disputa. Um jornalista pode desempenhar melhor esse papel de ponte entre as partes ao conferir credibilidade aos participantes e os legitimar e empoderar, bem como colocar as partes em situação semelhante e oferecer a oportunidade de comunicação direta. Tais meios auxiliam a percepção dos objetivos antes da negociação, bem como a remoção de barreiras psicológicas à negociação, a eliminação da desumanização mútua, a definição do conflito como um problema mútuo e a ênfase na necessidade de iniciarem-se negociações oficiais. Na variante "secreta", fica claro que burocracias relacionadas a assuntos internacionais podem ter o receio de que suas equipes deixem vaziar alguma informação sobre negociações intrincadas e complexas; assim, funcionários do governo podem preferir que indivíduos de fora dessas burocracias, inclusive jornalistas, encarreguem-se de garantir o sigilo. Jornalistas mais experientes, que tenham a confiança de políticos e

funcionários de alto escalão de um governo, sabem formas melhores de proteger essas negociações em relação aos seus pares. Correspondentes diplomáticos acumulam conhecimento e experiência consideráveis sobre as dificuldades de negociações, muitas vezes da mesma forma que diplomatas profissionais, e podem executar uma missão diplomática efetivamente (GILBOA, 2001, p. 15-20).

### Considerações finais

Um ponto importante a se considerar em pesquisas futuras é a forma como os desenvolvimentos tecnológicos modernos fazem com que a política externa e a diplomacia sejam crescentemente afetadas pela mídia. A internet é o centro de gravidade dos processos de convergência, irradiação e roteamento. Nas transmissões pela web, os jornais e outros programas jornalísticos, de televisão ou rádio, frequentemente agregam mecanismos de interatividade. Ao possibilitar a articulação entre os veículos, o uso da internet propicia a ampliação de conteúdos, por intermédio de produção própria ou de *links* qualificados. Também pode complementar essas publicações disponibilizando áudios, vídeos, mapas e infográficos. A relevância de eventos e de entrevistas, inclusive os que ocorrem fora dos estúdios, pode justificar transmissões ao vivo pela web, de preferência com ferramentas de interatividade *online* (EBC, 2013).

Outro ponto a se considerar é a forma como o conceito de uma identidade nacional associada ao Estado pressupõe um determinado tipo de sistema de informação. Tal sistema pode ter em sua composição narrativas sobre o lugar do Estado no mundo. A mídia é somente uma parte de um sistema

de informação ou de um conjunto de sistemas, que são usados para a produção de identidades nacionais. Reorganizações no modo de produzir, distribuir e controlar as imagens também geram consequências para aqueles que definem atitudes em relação ao mundo. Líderes desenvolvem políticas externas voltadas para a negociação de temas, como recepção e partilha de informações e regulação dos sinais de satélites. Em uma perspectiva geral, o que observamos é uma maior interdependência entre governos, opinião pública e mídia do que aquela apontada, por exemplo, pelos especialistas que procuraram explicar o efeito CNN (PRICE, 2009, p. 196-198, 203-204). A complexidade e as especificidades dessa interdependência diante dos avanços tecnológicos e o desenvolvimento de tipos de sistema de informação associados a identidades nacionais específicas poderão ser alguns dos principais objetos de estudo na relação entre mídia e política externa, bem como entre mídia e diplomacia.

## Referências

BAUM, M. A.; POTTER, P. B. K. The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: Toward a theoretical synthesis.

**Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 39-65, 2008.

BRECHER, M. **The foreign policy system of Israel: setting, images, process**. London: Oxford University, 1972.

COHEN, B. **The press and foreign policy**. Princeton, NJ: Princeton University, 1963.

EBC – Empresa Brasil de Comunicação. **Manual de jornalismo da EBC**. Brasília: EBC, 2013.

GILBOA, E. Diplomacy in the media age: three models of uses and effects. **Diplomacy & Statecraft**, v. 12, n. 2, p. 1-28, 2001.

HERMAN, E. S. The media's role in U.S. foreign policy. **Journal of International Affairs**, v. 47, n. 1, p. 23-45, Summer, 1993.

LASSWELL, H. The structure and function of communication in Society. In: SCHRAMM, W.; ROBERTS, D. F. (Eds.). **The processes and effects of mass communication**. Urbana: University of Illinois, 1971. p. 84-99.

LAZARUSFELD, P.; MERTON, R. Mass communication, popular taste and organized social action. In: MARRIS, P.; THORNHAM, S. (Eds.). **Media studies: a reader**. 2. ed. New York: New York University, 2002. p. 18-30.

LIVINGSTON, S. Beyond the "CNN effect": The media-foreign policy dynamic. In: NORRIS, P. (Ed.). **Politics and the press: the news media and their influences**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1997. p. 291-318.

MCQUAIL, D. **Mass communication theory**. London: Sage, 1994.

NAVEH, C. The role of the media in foreign policy decision-making: A theoretical framework. **Conflict & Communication Online**, v. 1, n. 2, p. 1-14, 2002.

PRICE, M. End of television and foreign policy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 625, p. 196-204, 2009.

ROBINSON, P. The CNN effect: Can the news media drive foreign policy? **Review of International Studies**, v. 25, n. 2, p. 301-309, abr. 1999.

ROBINSON, P. Media as a driving force in international politics: The CNN effect and related debates. *E-International Relations*, 17 set. 2013. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2013/09/17/media-as-a-driving-force-in-international-politics-the-cnn-effect-and-related-debates/>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. Decision-making as an approach to the study of international politics. Princeton: Princeton University, 1954.

WANTA, W.; GOLAN, G.; LEE, C. Agenda setting and international news: Media influence on public perceptions of foreign nations. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 81, p. 364-377, 2004.

### **Diego Santos Vieira de Jesus**

É doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). [dsvj@puc-rio.br](mailto:dsvj@puc-rio.br); [dvieira@espm.br](mailto:dvieira@espm.br)