

O papel da imprensa na política externa brasileira: a interpretação teórica de Samuel Pinheiro Guimarães e as percepções dos chanceleres da PEI e da PEA

The role of the press in Brazilian foreign policy: theoretical interpretation by Samuel Pinheiro Guimarães and perceptions by autonomist foreign ministers

DIOGO IVES | diogoives@gmail.com | Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ e pesquisador de pós-doutorado na mesma instituição com bolsa da FAPERJ. É coordenador-adjunto do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) e integrante do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC).

Recebimento do artigo Julho de 2024 Aceite Setembro de 2024

Resumo: O artigo se situa no âmbito da disciplina de Análise de Política Externa e trata do papel da imprensa na política externa brasileira. Parte-se da teorização crítica esboçada por Samuel Pinheiro Guimarães sobre o tema. Em seguida, através de análise de conteúdo de discursos, examinam-se como os chanceleres da Política Externa Independente (1961-1964) e da Política Externa Ativa e Altiva (2003-2016) caracterizavam o modelo de desenvolvimento que os orientava e como percebiam a atuação da imprensa no sentido de legitimar ou não suas ações. Verificou-se que os chanceleres dos dois períodos reconheciam a importância da grande imprensa privada nos ambientes de decisão e implementação da política externa brasileira. Entretanto, a percepção comum de que a deslegitimação de suas ações era frequente levou os chanceleres de 1961-1964 a tentar um aumento de proximidade com a grande imprensa, ao passo que as autoridades de 2003-2016 procuraram disputar a opinião pública na mídia e criar novos canais de interação com a sociedade. Conclui-se que o padrão de resistência da grande imprensa à política externa e, mais amplamente, aos modelos de desenvolvimento perseguidos nos dois períodos, orientados pelo aumento da autonomia nacional, exemplifica o conceito de vulnerabilidade ideológica do Brasil formulado por Pinheiro Guimarães.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; política externa brasileira; imprensa; autonomia; dependência.

Abstract: The paper aims to contribute to the field of Foreign Policy Analysis by addressing the role of the press in the Brazilian foreign policy. First, it describes the critical theorization outlined by Samuel Pinheiro Guimarães about this subject. Then, through discourse analysis, it examines how chancellors of the 1961-1964 and 2003-2016 periods characterized the development model that guided them and how they perceived the role of the press in the sense of legitimizing or not their actions. The research shows that the chancellors of both periods recognized the importance of the mainstream private press in the decision-making and implementation environments of Brazilian foreign policy. However, the common perception that the delegitimization of their actions was frequent led the chancellors of 1961-1964 to try to increase their proximity to the big press, while the authorities of 2003-2016 sought to dispute public opinion in the media and create new channels of interaction with society. The paper concludes that the pattern of resistance by the mainstream press to the autonomist foreign policy and, more broadly, to the development models pursued in both periods exemplifies the concept of Brazil's ideological vulnerability formulated by Pinheiro Guimarães.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Brazilian foreign policy; press; autonomy; dependency.

1. INTRODUÇÃO

Entre os diversos elementos que sustentam a hegemonia de um modelo de desenvolvimento em um país capitalista, a influência da imprensa sobre a opinião pública é objeto de reflexão destacado na teoria crítica. O entendimento de Antonio Gramsci (1999) sobre o assunto parte de uma revisão da teoria marxiana de que a superestrutura político-cultural refletiria a infraestrutura econômica da sociedade e produziria formas determinadas de consciência nos indivíduos, sempre em favor da classe dominante. Para Gramsci, ocorre, mais bem, uma disputa entre forças hegemônicas e contra-hegemônicas na superestrutura político-cultural, sendo a hegemonia construída através de mecanismos de coerção e discursos de convencimento. Estes discursos são formulados por intelectuais vinculados tanto ao Estado quanto à sociedade civil, inclusive em órgãos de imprensa (Gramsci, 2000).

Entretanto, no campo de estudos da Análise de Política Externa (APE), a relação entre imprensa, política externa e modelo de desenvolvimento é pouco estudada nos termos gramscianos. Jesus (2015) analisa o nicho de estudos sobre imprensa na APE dos Estados Unidos – onde a disciplina é historicamente mais desenvolvida, sob forte influência da teoria política liberal – e sugere uma periodização. Entre os anos 1950 e 1990, foi marcante a concepção de que a imprensa servia essencialmente como um canal de distribuição de mensagens sobre os ambientes diplomático, político e de segurança das lideranças do Estado à população, limitando-se a reproduzir declarações das autoridades sem interferir na tomada de decisões de um governo. Posteriormente, a partir dos anos 1990, a extensa cobertura midiática da invasão dos Estados Unidos ao Iraque, em 1991, feita com transmissão de imagens em tempo real pela televisão, levou estudiosos da APE a atribuir, à imprensa, um papel de agência sobre a agenda decisória do governo, podendo ampliar ou reduzir as opções de ação bélica das autoridades conforme induz reações no público, o que ficou conhecido como “efeito CNN”.

Para além da relação entre Estado e sua respectiva sociedade, ainda segundo Jesus (2015), a APE estadunidense também passou a apontar papéis que a imprensa de um país pode ter em relação a outro país. Em resumo, reconhece-se que uma diplomacia midiática pode ser exercida de três formas: 1) instrumento de diplomacia pública, podendo ser mobilizada por atores estatais e não-estatais interessados em influenciar a opinião pública estrangeira; 2) instrumento para os atores estatais do país A se comunicarem com os pares do país B para negociarem a solução de um conflito; e 3) instrumento para a própria imprensa atuar como mediadora da solução de um conflito, caso no qual jornalistas passam a atuar como uma espécie de diplomatas.

Nota-se que, diferentemente de uma visão orientada pela teoria gramsciana, que buscaria atribuir às ações da imprensa, quando trata de política externa, a consequência de conservar ou modificar estruturas sociais de poder, a perspectiva liberal da APE tende a focar no desempenho de papéis da imprensa em eventos bastante específicos, sobretudo guerras, sem explorar uma conexão com elementos estruturais de longo prazo (culturais, políticos ou econômicos) de uma sociedade. Uma reflexão crítica sobre a interação entre estrutura e agência dá lugar, assim, a uma sobrevalorização da agência, deixando de apontar, via de regra, as vinculações que ações da imprensa podem ter com elementos da economia política, modelos de desenvolvimento, relações entre classes sociais e hegemonia ideológica.

O objetivo deste artigo é delinear e exemplificar uma abordagem de APE mais próxima da teoria crítica a respeito da relação entre imprensa e política externa. A primeira seção a seguir extrai entendimentos sobre este tema do pensamento político-diplomático de Samuel Pinheiro Guimarães, expostos no livro *Desafios brasileiros na era dos gigantes* (2006), obra em que o autor reflete sobre obstáculos diversos para o desenvolvimento do Brasil a partir de noções tanto gramscianas sobre ideologia, quanto cepalinas sobre autonomia e dependência. A partir de tais elaborações, investigamos como ministros brasileiros das Relações Exteriores que serviram em governos orientados por um projeto econômico de inspiração desenvolvimentista e por um projeto político democrático percebiam o papel da imprensa no processo de implementação de políticas externas que visavam ao aumento da autonomia do Brasil no mundo.

Dois períodos foram considerados na pesquisa: 1961-1964, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, nos quais o Ministério das Relações Exteriores foi chefiado por Afonso Arinos, San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva, e Araújo Castro; e 2003-2016, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, quando o cargo foi exercido por Celso Amorim, Antonio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira. Por meio da análise de conteúdo de discursos, procurou-se identificar como estes chanceleres caracterizavam a conexão entre o modelo de desenvolvimento do seu governo e a política externa que executavam e como viam a atuação da imprensa no sentido de ajudar ou obstaculizar as ações de política externa. Estes resultados são apresentados na terceira seção, subdividida conforme os períodos históricos. Um balanço dos resultados, à luz dos entendimentos teóricos de Pinheiro Guimarães, é apresentado nas considerações finais.

2. O PROBLEMA ESTRUTURAL DA VULNERABILIDADE IDEOLÓGICA DO BRASIL

Ao tratar da relação entre imprensa e política externa no Brasil, Pinheiro Guimarães (2006) interessa-se, sobretudo, em caracterizar estruturas domésticas e internacionais que constrangeriam esta relação. O autor parte do entendimento de que o subdesenvolvimento nacional envolve um processo de distribuição desigual de poder dentro do Brasil entre o que chama de macroestrutura, integrada por grupos minoritários da população (elites), e periferia, composta pela sua maioria. A macroestrutura seria reproduzida historicamente por meio de uma combinação de esquemas de força, desarticulação social e persuasão ideológica. Este último elemento seria o mais importante, na medida em que uma ideologia condicionaria todas as atitudes de indivíduos, associações, partidos, empresas e governos, no sentido de conservar ou alterar estruturas sociais. Conforme o autor explica,

a consciência que a sociedade adquire de si mesma – isto é, a consciência de cada cidadão e dos grupos sociais sobre as características da sociedade em que vivem – depende de uma representação ideológica, que é “construída”, por sua vez, por manifestações culturais as mais distintas que interpretam e criam o imaginário nacional de seu passado, de seu presente e de seu futuro (Pinheiro Guimarães, 2006, p. 228).

Nesta passagem, pode-se entender que Pinheiro Guimarães (2006) emprega o conceito de ideologia em um sentido próximo ao de “concepção de mundo” de Gramsci (2000) ao avaliar que, em uma sociedade, diferentes manifestações culturais colaboram para construir um imaginário hegemônico, compartilhado por indivíduos e grupos. Convém lembrar que esta acepção se afasta do entendimento marxiano de que, em linhas gerais, ideologia seria a consciência burguesa, enquanto verdade seria a consciência que leva ao fim da opressão da classe dominada. Nos termos gramscianos:

Com efeito, não existe filosofia em geral: existem diversas filosofias ou concepções do mundo, e sempre se faz uma escolha entre elas. Como ocorre esta escolha? E esta escolha é um fato puramente intelectual, ou é um fato mais complexo? [...] Deve-se, portanto, explicar como ocorre que, em cada época, coexistam muitos sistemas e correntes de filosofia, como nascem, como se difundem, por que nessa difusão seguem certas linhas de separação e certas direções, etc. [...] Nesse ponto, coloca-se o problema fundamental de toda concepção do mundo, de toda filosofia que se transformou em um movimento cultural, em uma “religião”, em uma “fé”, ou seja, que produziu uma atividade prática e uma vontade nas quais ela esteja contida como “premissa” teórica implícita (uma “ideologia”, pode-se dizer, desde que se dê ao termo “ideologia” o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas) — isto é, o problema de conservar a unidade ideológica em todo o bloco social que está cimentado e unificado justamente por aquela determinada ideologia (Gramsci, 1999, p. 95-99).

Ao se deter sobre as razões para a perpetuação de uma estrutura doméstica de poder tão desigual no Brasil, Pinheiro Guimarães (2006) entende que ela estaria intimamente vinculada a vulnerabilidades externas que o país tem em relação a grandes potências. Neste ponto, o autor herda e atualiza a concepção de centro-periferia oriunda da teoria sobre subdesenvolvimento gestada na CEPAL¹. A estrutura contemporânea do sistema internacional é definida pelo autor como sendo formada por três núcleos de potências (as econômicas, as políticas e as militares) e uma grande periferia integrada por grandes países com relevância regional (caso do Brasil) e pequenos países sem relevância. Entrelaçando os países periféricos, haveria uma teia de megaempresas multinacionais e um sistema de agências e regimes largamente influenciados pelos interesses dos núcleos de potências. Este cenário criaria, para a periferia, vulnerabilidades de ordem política, econômica, tecnológica, militar e ideológica.

O exercício do poder ideológico estaria (como no caso dos outros poderes também) concentrado nas grandes potências, sedes de megaempresas multinacionais de comunicação que detêm um alto controle de difusão de visões interpretativas do mundo em geral e de eventos específicos. Estas interpretações seriam elaboradas principalmente nos Estados Unidos, por ideólogos de universidades privadas e por estrategistas do Estado, sendo posteriormente difundidas pela imprensa daquele país a outras partes do mundo. Além da imprensa, Pinheiro Guimarães (2006) afirma que o cinema e a televisão

¹ Teoria criada na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), estabelecida em 1948, segundo a qual, em linhas gerais, a exportação de bens agropecuários e a importação de bens industrializados causam um déficit comercial nos países periféricos, forçando-os a buscar empréstimos dos países centrais para manter este padrão de comércio. O déficit comercial se agravou em meados do século XX, à medida que o fim de pactos coloniais e a modernização agrícola avançaram na periferia e reduziram o preço de bens primários, de modo que a necessidade de empréstimos também aumentou. Intensificou-se, assim, um quadro de dependência econômica, que condenaria os países periféricos ao subdesenvolvimento caso não fossem feitas políticas públicas de industrialização nacional.

também exercem um papel fundamental no processo de formação do imaginário popular mundial a partir da difusão de modos de vida e padrões de consumo típicos do Ocidente. O resultado, para quem sofre uma influência exacerbada desse fluxo de informação, seria a aquisição de uma consciência colonizada, caracterizada pelo autor como “uma atitude mental timorata e subserviente” (*ibid.*, p. 225) em relação ao centro de poder internacional.

Pinheiro Guimarães (2006, p. 226) chama de vulnerabilidade ideológica do Brasil a existência de uma “ampla e crescente hegemonia cultural estrangeira na sociedade”. As elites dirigentes e intelectuais do país buscariam frequentemente modelos políticos institucionais, estratégias econômicas e teorias militares no exterior e tentariam implementá-los internamente, desconsiderando que estes pensamentos foram desenvolvidos com base em experiências históricas de sociedades com trajetórias e características completamente distintas às locais. Além de este descompasso afetar negativamente os rumos do desenvolvimento interno e da política externa, por nunca se conseguir alcançar os resultados erroneamente previstos, ele seria prejudicial também para a autoestima da maioria da população, que se veria impotente. Um diagnóstico equivocado desta impotência, por sua vez, também seria propagado pelo centro internacional, que apontaria frequentemente, por exemplo, que a dificuldade brasileira em se desenvolver se deve “à escassez de poder do Brasil, à incompetência brasileira, ao nosso caipirismo, ao arcaísmo social, à xenofobia, enfim, à nossa inferioridade como sociedade” (*ibid.*, p. 226, grifos do autor).

Após o fim da Guerra Fria e do fortalecimento da ideologia neoliberal no mundo, propagada sobretudo pelos Estados Unidos, Pinheiro Guimarães (2006) avalia que a vulnerabilidade ideológica do Brasil aumentou. Isto ocorreu

pela difusão de teorias que pregam o fim das fronteiras e a globalização benfazeja; pela correspondente desmoralização dos conceitos de nação e de Brasil; pela penetração esmagadora em todas as mídias do produto ideológico estrangeiro, desde filmes e televisão até artigos de ideólogos estrangeiros; e, finalmente, pela ideia de que só há uma saída para o Brasil, que é a obediência aos desejos do *mercado* e às políticas *induzidas* pelo FMI e seus mentores, quais sejam, o Departamento do Tesouro e os megabancos multinacionais. No Brasil, essa vulnerabilidade externa ideológica se aguçou pela ascensão a postos de decisão de tecnocratas fundamentalistas neoliberais, formados principalmente em unidades americanas, imbuídos de seu papel de salvadores da pátria, que impuseram políticas contabilistas, recessionistas e envidantes explosivas, sem pejo de submissão a agências estrangeiras. A abertura ao capital estrangeiro dos meios de comunicação ampliou a possibilidade de influência externa sobre a formação do imaginário brasileiro e sobre o próprio cotidiano político (*ibid.*, p. 347-348, grifos do autor).

Ao contrário do neoliberalismo, resumido a uma ideologia que atende aos interesses do centro internacional, Pinheiro Guimarães (2006) aponta o desenvolvimentismo como o projeto econômico mais adequado para o Brasil reduzir suas vulnerabilidades, inclusive ideológicas. Na sua visão, o Estado deveria zelar por um mercado de ampla concorrência nos setores de comunicação e cultura, de modo a inviabilizar monopólios, oligopólios e carteis que limitam o acesso da maioria da população a fontes de informação. Entre ações práticas que poderiam ser tomadas, o autor elenca a criação de uma linha de crédito especial do BNDES para investimentos nestas áreas, a elaboração de uma legislação que defina um limite máximo de ocupação do mercado por determinada empresa e a instituição de concursos públicos que avaliem conhecimentos sobre temas culturais brasileiros. O objetivo fundamental disto seria estimular a pluralidade de informações, permitindo “à sociedade brasileira ter acesso a distintas e, muitas vezes, contraditórias visões do mundo, das relações interpessoais, das questões existenciais” (*ibid.*, p. 229).

3. A AGÊNCIA DA IMPRENSA NA PERCEPÇÃO DE CHANCELERES BRASILEIROS

À luz das considerações de Pinheiro Guimarães, procuramos identificar como a imprensa era vista por ministros das Relações Exteriores do Brasil quando serviam em governos orientados pela busca de uma maior autonomia nacional em relação a grandes potências, especialmente os Estados Unidos, a fim de verificar se estas autoridades percebiam a falta de nacionalismo esperada pelo conceito de vulnerabilidade ideológica daquele autor. Os períodos considerados na pesquisa foram o da Política Externa Independente (1961-1964), quando governos brasileiros tentaram ampliar relações com países socialistas e em desenvolvimento, em meio à Guerra Fria, até a interrupção pelo golpe militar de 1964; e o da Política Externa Ativa e Altiva (2003-2016), quando governos se engajaram em ações coletivas para construir um sistema internacional multipolar e uma integração sul-americana, em meio ao momento unipolar dos Estados Unidos, até a desmobilização pelo golpe parlamentar de 2016.

Foram consultados discursos dos chanceleres dos dois períodos que estão disponibilizados pelo Itamaraty em seu site, que foram publicados por veículos de jornalismo ou que foram compilados em livros lançados pela Fundação Alexandre

de Gusmão (FUNAG). Através da leitura dos discursos, procurou-se identificar menções a dois temas: o modelo de desenvolvimento do governo ao qual o ministro servia e a cobertura da imprensa sobre política externa. Tratou-se de uma pesquisa exploratória, sem pretensão de esgotar o tratamento que estes temas podem ter recebido dos chanceleres durante todo o seu tempo à frente do Itamaraty. As subseções a seguir apresentam os resultados para cada período.

3.1. Política Externa Independente (1961-1964)

Durante os nove meses do curto governo de Jânio Quadros (janeiro/1961-agosto/1961), Afonso Arinos dirigiu a chancelaria brasileira e deu início à Política Externa Independente (PEI). O político da UDN desejava, naquele momento, mobilizar a política externa para avançar o modelo desenvolvimentista que vigorava no Brasil desde a Era Vargas, mas em um período de democracia liberal desde 1946. Seu discurso de posse como ministro foi marcado pela defesa tanto do estímulo da economia pelo Estado, quanto do nacionalismo, inclusive na esfera cultural, assim como, também, pelo destaque à importância da imprensa na divulgação de mensagens do governo à população e pelo apelo para que ela assumisse uma postura patriótica:

A soberania de um Estado jovem como o Brasil [...] significa a preocupação do Estado com o desenvolvimento nacional, estimulando as forças econômicas, culturais e sociais internas, e afastando ou neutralizando as influências externas que se oponham a tal desenvolvimento, ou o entorpeçam, sejam elas políticas, sejam também econômicas. [...] Contamos com a imprensa, rádio e televisão, e agradecemos o seu apoio, tão necessário à compreensão popular dos objetivos e processos da política internacional. Não recebemos as suas críticas porque sei que os profissionais brasileiros são, como eu, patriotas, e nada farão conscientemente em prejuízo do nosso país (Franco, 2007, p. 34-39).

Ainda sobre o modelo de desenvolvimento que orientava o governo, Arinos demarcou, em uma audiência na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em maio de 1961, um contraste com as ideologias do liberalismo econômico e do socialismo soviético. O chanceler declarou que o Brasil deveria lutar tanto contra “a invasão do capitalismo internacional, que tende a soffrear nossas riquezas e manietar nosso desenvolvimento” (*ibid.*, p. 86), como do comunismo internacional, caracterizado como uma ideologia totalitária incompatível com a democracia representativa (*ibid.*).

Em outra exposição na Câmara dos Deputados, desta vez em julho de 1961, Arinos detalhou que trabalhava pela construção de um Estado que preservasse o liberalismo político (com eleições livres, mandatos fixos e exercício da oposição), mas que fosse “intervencionista no sentido econômico e social” (*ibid.*, p. 128). Poucos meses depois, no discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU em 1961, o chanceler reivindicou a independência do Brasil em relação às grandes potências para definir um modelo de desenvolvimento próprio: “a autodeterminação significa o fim do colonialismo, quer do colonialismo oceânico, quer do colonialismo contíguo, o termo da opressão política, econômica, *ideológica* e racial e a vitória da paz” (Côrrea, 2007, p. 153, grifo nosso).

Após a renúncia de Jânio Quadros, Arinos deixou a direção do Itamaraty por alguns meses até retornar brevemente, entre julho e setembro de 1962, durante o período parlamentarista do governo de João Goulart. No seu novo discurso de posse como chanceler, tornou a destacar a importância da imprensa, desta vez tratada não apenas como uma divulgadora dos objetivos governamentais à população, como também, no sentido inverso, de informante do governo daquilo que se passava na sociedade, em meio à crise política que marcava a sucessão de Jânio Quadros:

Queria agradecer profundamente a honra e dizer que conto com o apoio da imprensa falada, escrita e visual (se assim me posso exprimir), a fim de que a nossa casa tenha, permanentemente, possibilidade de acesso às informações. Porque, se existe qualquer coisa de indispensável no Itamaraty, é informar, a fim de que a nossa posição, o nosso objetivo e nossa linha sejam aceitos e entendidos na medida da altura, do desprendimento e do patriotismo que nos animam (Franco, 2007, p. 378).

Sobre o modelo de desenvolvimento que guiava o governo Goulart, Arinos tornou a reivindicar a autodeterminação do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1962, quando apontou que esta condição é “assegurada apenas se as nações forem livres para escolher seus próprios destinos, tanto internacional como internamente” (Côrrea, 2007, p. 166). A ênfase ao princípio de autodeterminação nas falas do chanceler, combinada aos recados dados à imprensa, expressavam, em suma, um desejo de que os órgãos de jornalismo brasileiro atuassem, por vontade livre e patriotismo, como aliados na

defesa de um modelo de desenvolvimento que não coincidia perfeitamente com aqueles socializados pelas superpotências da Guerra Fria, posto que combinava democracia liberal e atuação do Estado na economia.

San Tiago Dantas, quadro político do PTB, assumiu a chancelaria logo no início do período parlamentarista do governo Goulart (setembro/1961-julho/1962), marcado pela desconfiança aguda de parte da sociedade sobre os rumos que o recém-empossado presidente daria ao Brasil após a renúncia de Jânio Quadros. Para diminuir receios de uma guinada à esquerda, Dantas buscava salientar a distinção entre capitalismo nacionalista e socialismo, sendo um apoiador enfático da tese de que o primeiro poderia frear a expansão do segundo, no país e na América Latina.

Em uma exposição feita a chefes de missões americanas no Brasil, em janeiro de 1962, Dantas defendeu que o regime cubano de Fidel Castro, ainda no seu início, deveria elaborar, com os demais governos, uma espécie de documento jurídico que pautasse as relações entre si. O chanceler entendia que tais obrigações eram indispensáveis para que os países capitalistas ficassem “a salvo de qualquer possibilidade de infiltração subversiva ou ideológica, que constitui, aliás, forma já qualificada de intervenção” (*ibid.* p. 264).

Dantas parece endossar, neste ponto, a noção de Arinos de que interferência ideológica era uma forma de violação da autodeterminação de um povo. Em uma reflexão publicada sobre seu período como chanceler, em agosto de 1962, Dantas detalhou esta ideia:

[O princípio de não-intervenção] protege alguma coisa de vital, que é a autenticidade do processo ao longo do qual se opera a transformação dos povos e se dá o pleno amadurecimento de suas independências. Nenhuma transformação política é válida se é imposta à sociedade que a executa pela consciência de um outro povo ou pelo poder de dominação de outro Estado, ou força, que substitui a sua vontade. Daí a necessidade de nos conformarmos com as vicissitudes da história nacional de um povo e de esperarmos que ele amadureça sua própria experiência, em vez de submeter-se a um esquema imposto do exterior (Dantas, 2011, p. 14).

Também de modo parecido a Arinos, Dantas tratou da imprensa em seu discurso de posse como ministro e expressou a vontade de que ela e o Itamaraty cooperassem:

No passado, a política exterior era assunto apenas de estado-maior, mas hoje é assunto de opinião pública e, portanto, ela só é válida quando existe, entre a chancelaria e a imprensa, uma perfeita correspondência de intercomunicação assídua e há possibilidade de ambas se influenciarem reciprocamente. A chancelaria, levando ao conhecimento da imprensa o pensamento do governo sobre os principais problemas e a imprensa trazendo ao conhecimento da chancelaria as reações da opinião pública (*ibid.*, p. 179).

Esta expectativa de diálogo fluido com a imprensa pode ser melhor entendida se considerada a conjuntura da época, na qual a Revolução Cubana de 1959, inicialmente de caráter nacionalista, ganhava uma orientação socialista à medida que o governo de Fidel Castro avançava. Defender uma abertura diplomática e econômica a países do bloco socialista, como era uma intenção declarada desde o início da PEI, poderia reforçar uma leitura errônea de que o governo Goulart buscava romper com o capitalismo, em vez de reformá-lo nos moldes do trabalhismo. Manter a imprensa bem informada acerca das intenções do governo parecia ser estratégico para desfazer tal impressão.

Entretanto, Dantas não estava preocupado apenas com a disseminação de ideias comunistas no Brasil. Assim como Arinos, atentava para os obstáculos que o liberalismo econômico representava ao capitalismo nacional-desenvolvimentista, especialmente por aquele ser preferível às empresas multinacionais estadunidenses instaladas na América Latina para facilitar a expropriação de riquezas. Em discurso proferido durante a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos (OEA), em janeiro de 1962, Dantas apontou que o subdesenvolvimento econômico era alimentado pela

presença, na economia de diversas nações do hemisfério, da interferência constante dos interesses de grupos internacionais, que alcançam, no território dos países onde operam, uma soma de autoridade às vezes maior que a dos próprios governos. [...] Para vencermos o comunismo [...], teremos de empreender [...] uma luta intensiva [...] pela emancipação da economia de cada nação dos vínculos em que ainda perduram os resíduos de um sistema colonial (Franco, 2007, p. 278-279).

Naquela reunião da OEA, foi elaborado um documento, apoiado por Dantas, que repudiava a confusão conceitual entre socialismo e capitalismo nacionalista. Apagar as diferenças entre os dois conceitos poderia levar, segundo o texto, ao “aparecimento ou fortalecimento de doutrinas e métodos reacionários que pretendam suprimir as ideias de progresso

social e confundir, com a subversão comunista, as organizações sindicais e os movimentos políticos e culturais autenticamente progressistas e democráticos” (*ibid.*, p. 293).

Dantas mencionou este documento em um discurso que realizou em cadeia nacional de rádio e televisão, em fevereiro de 1962, classificando-o como uma declaração condenatória de atitudes que combatiam “o progresso social e o processo revolucionário democrático dos povos” (Dantas, 2011, p. 168). Cabe atentar que o uso da mídia de massa para o chanceler alcançar diretamente a população é sugestivo da falta de adesão da imprensa em atuar como intermediadora em favor do governo Goulart, o que também explica o reforço do apelo de apoio patriótico que Arinos expressaria ao reassumir o Itamaraty alguns meses depois, conforme exposto anteriormente.

Por sua vez, Hermes Lima, quadro do PSB, sucedeu a Arinos na sua segunda gestão e dirigiu o Itamaraty entre setembro/1962 e junho/1963, perpassando o final do período parlamentarista e o início da fase presidencialista do governo Goulart. A importância da imprensa para a política externa ficou evidente já em outubro de 1962, quando o chanceler concedeu uma entrevista coletiva na qual tratou exclusivamente da Crise dos Mísseis em Cuba, episódio em que os Estados Unidos ameaçaram deflagrar uma guerra nuclear se a União Soviética não retirasse mísseis que havia instalado na ilha caribenha. Lima se empenhou em explicar, à imprensa, a posição do Brasil em favor da distensão, do desmantelamento de bases soviéticas em Cuba e da normalização das relações de Havana com o restante do continente americano (Franco, 2008).

A respeito da visão de Lima sobre o modelo de desenvolvimento ao qual a política externa servia, cabe destacar seu discurso na inauguração do Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Socialistas do Leste Europeu (COLESTE), em dezembro de 1962, quando aproveitou para salientar as diferenças entre socialismo e capitalismo nacionalista. O chanceler justificou a criação do COLESTE com o fato de que o mundo socialista apresentava a maior taxa de crescimento econômico do mundo, o que o tornava um mercado de alta potencialidade para bens primários e industriais do Brasil. Salientou que o objetivo do grupo era a “defesa dos melhores interesses [do Brasil] e para salvaguarda do seu ritmo dinâmico de desenvolvimento” (Franco, 2008, p. 72); que o grupo “não envolve simpatias, preferências ou inclinações” (*ibid.*, p.); e que,

ao contrário, o que se almeja é justamente fazer com que não só o setor público da economia brasileira, como o setor privado – e, principalmente, este – possam aproveitar melhor as possibilidades atualmente existentes. Por todas essas razões, é inadmissível que se procure, através de juízos infundados e indiscriminados, subordinar um legítimo e claro interesse nacional a contingências ou problemas de conflito ideológico entre blocos e facções (*ibid.*, p. 73).

Evandro Lins e Silva, também ligado ao PSB, assumiu o Itamaraty apenas por dois meses, entre junho e agosto de 1963. Entretanto, fez o gesto mais emblemático na relação com a imprensa durante a PEI até então ao oferecer, em julho, um almoço a diretores de jornais brasileiros, movimento sintomático da crise política que se avolumava contra o governo Goulart. No evento, Lins e Silva associou, sem meias palavras, o sucesso do projeto de desenvolvimento do governo, inclusive por meio de uma política externa de “irradiação diplomática”, a uma postura de cooperação por parte da imprensa:

Tomei a iniciativa de promover esta reunião com a ideia de ouvir opiniões e conhecer pontos de vista, a fim de estabelecer as bases de um contato permanente entre o Itamaraty e a imprensa brasileira. Num regime democrático como o nosso, a política externa não pode mais ser formulada e executada no silêncio e na placidez dos gabinetes de trabalho, longe da vida nacional e à margem da realidade brasileira. [...] É por este esforço nacional de irradiação diplomática e de desenvolvimento econômico que eu peço – e estou seguro de obter – a colaboração da imprensa brasileira. Sei que nenhuma imprensa livre abdica de seu direito de criticar e de discordar. [...] O único apoio que peço é para os assuntos que se refiram à defesa dos interesses brasileiros no campo internacional. [...] Erguendo minha taça, formulo votos pela prosperidade da imprensa brasileira, certo de que ela saberá manter suas tradições de independência, na defesa dos superiores interesses nacionais (Franco, 2008, p. 138-141).

No restante do mandato de Goulart, o Itamaraty foi chefiado por Araújo Castro (agosto/1963-março/1964), diplomata de carreira. Ao longo de sua gestão, o chanceler deu ênfase ao trinômio “desarmamento, desenvolvimento e descolonização” como objetivos a serem perseguidos pela PEI. Em seu discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1963, foi mais enfático do que Dantas em associar o liberalismo econômico com a manutenção do atraso nacional e em denunciar novas formas de colonialismo:

A doutrina clássica da especialização internacional do trabalho, que condenava os chamados países periféricos à posição imutável de fornecedores de produtos primários, já entrou definitivamente em descrédito, e foi substituída por uma teoria econômica mais compatível com as realidades do mundo contemporâneo. [...] Para o Brasil, a luta pela descolonização abrange todos os aspectos da luta secular pela liberdade e pelos direitos humanos. O Brasil é contra toda forma de colonialismo:

político, econômico ou policial. Por esse motivo, o Brasil vê com extremo cuidado a emergência de formas sucedâneas do colonialismo político, formas já consagradas sob a expressão de neocolonialismo (Franco, 2008, p. 199-206).

A visão de Castro sobre a imprensa foi manifestada em uma entrevista que concedeu ao Jornal do Brasil, em dezembro de 1963, na qual manteve a postura dos antecessores de cortear-la ao salientar o papel positivo que é capaz de desempenhar:

É salutar para todos nós, que temos esses assuntos como preocupação cotidiana, observar as reações da opinião pública diante do panorama internacional. É outro diálogo que abrimos e desejamos incentivar e para o qual contamos com a ajuda de toda a imprensa. Os jornais, as estações de rádio e televisão representam papel altamente dinâmico, como meios de levar ao povo informação e esclarecimento sobre a realidade da atuação da diplomacia brasileira, desfazendo eventuais equívocos ou incompreensões, e de trazer para o Itamaraty as certezas, os anseios e as perplexidades desse povo, elementos que nos orientarão e nos auxiliarão ao procurarmos definir os interesses diplomáticos do Brasil (*ibid.*, p. 247).

Finalmente, em março de 1964, Castro publicou um artigo no mesmo Jornal do Brasil em que fez elogios à imprensa nacional, que vinha “ampla e objetivamente informando a opinião pública do país a respeito da importância e da significação” (*ibid.*, p. 322) de uma reunião da ONU que acontecia em Genebra para discutir a desigualdade econômica internacional. No evento, foi criada, a partir de uma demanda de países subdesenvolvidos, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), órgão assessor da Assembleia Geral incumbido de avaliar como o intercâmbio de produtos primários por bens manufaturados afetava negativamente os países periféricos e beneficiava os países centrais.

O apreço pela cobertura do tema revela a percepção de Castro de que a imprensa confluía com o Itamaraty em um tema econômico caro ao projeto desenvolvimentista, cumprindo o papel desejado de informar a população sobre as ações de política externa no sentido de construir aquele modelo de desenvolvimento econômico. Entretanto, se havia certa coincidência de interesses neste tema, a superestrutura política do projeto do governo Goulart, por sua vez, recebia menos apreço da elite brasileira. Alguns dias após a publicação do artigo de Castro, a limitada democracia liberal instalada em 1946 seria substituída pelo centralismo autoritário da ditadura militar, gestada, em parte, por órgãos da imprensa que seriam posteriormente censurados.

3.2. Política Externa Ativa e Altiva (2003-2016)

Ao longo dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Celso Amorim, diplomata de carreira, esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores e dirigiu a autodenominada Política Externa Ativa e Altiva (PEAA), em colaboração a Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia. Porém, Amorim já havia ocupado tal posto durante parte do governo de Itamar Franco (julho/1993-janeiro/1995). Naquela conjuntura dos anos 1990, marcada pelo início do momento unipolar dos Estados Unidos na hegemonia internacional, pelo ganho de espaço do neoliberalismo no debate econômico e pela retomada de um regime democrático no Brasil, Amorim defendia um modelo de desenvolvimento que revalorizasse o papel do Estado e uma política externa que dialogasse com ideias lançadas por Araújo Castro. Em discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1993, Amorim afirmou o seguinte:

Há exatamente trinta anos, outro chanceler brasileiro, diplomata de carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os “3D’s” – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização. Hoje, praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três “D’s”: Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento. [...] O firme envolvimento da comunidade de nações na luta pelo desenvolvimento deve ser consentâneo com o princípio da soberania dos Estados. [...] Nesta fase, em que estamos construindo o futuro da convivência multilateral, não devemos permitir que as assimetrias de poder entre as nações venham a substituir, na prática, a igualdade jurídica dos Estados (Côrrea, 2007, p. 570-575).

Uma década depois, no seu discurso de posse como ministro do governo Lula 1, Amorim ratificou que a política externa brasileira deveria obedecer a “uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático, com ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado” (Silva, 2003, p. 50) e a um desenvolvimento econômico que reduzisse “o hiato entre as nações ricas e pobres” (*ibid.*, p. 51). O chanceler voltou a destacar tais princípios no único discurso que fez em uma abertura de Assembleia Geral da ONU, em 2005 (os demais foram feitos pelo presidente Lula),

no qual afirmou que a segurança humana dependia de sociedades que “fortalecem a democracia e respeitam o Estado de Direito, ao mesmo tempo em que criam oportunidades de desenvolvimento econômico com justiça social” (Côrrea, 2007, p. 752).

No lugar de uma retomada do modelo de desenvolvimento nos moldes de 1961-1964, Amorim entendia que o desenvolvimentismo de tipo industrializador e autárquico pertenceu a uma época que havia se encerrado com a crise econômica dos anos 1980, sem que, porém, houvesse sido substituído com eficiência, em termos de justiça social, por outro modelo durante os anos 1990. Tal visão foi sintetizada por ele em uma palestra proferida a turmas do Instituto Rio Branco (IRBr) em 2010:

O Brasil – sem querer entrar em uma longa digressão sobre políticas de desenvolvimento – teve durante muito tempo, por motivos vários e até corretos, uma política econômica essencialmente voltada para a substituição de importações. Tínhamos que criar barreira externas para desenvolver nossa indústria. [...] O Brasil que vemos hoje se deve a ela e também a políticas de forte intervenção do Estado. Mas houve um momento em que esse modelo se esgotou. [...] Quando, no caso do Brasil, o consumo começou a atingir seu limite [...] e a poupança externa ruiu [...], o modelo brasileiro entrou em crise. O Brasil passou por duas décadas perdidas (Amorim, 2011, p. 314-315).

Em relação à imprensa, Amorim registrou várias reflexões no livro *Conversas com Jovens Diplomatas* (2011). Em geral, o chanceler expressa a consciência de que o apoio ou não dos meios de comunicação aos rumos da política externa foi muito importante durante sua gestão. Entretanto, em uma distinção aos chanceleres do período de 1961-1964, sua preocupação incluía não apenas como a imprensa brasileira tratava as ações do governo perante o público interno, mas também o modo como o Brasil era divulgado pela imprensa estrangeira.

A respeito do comportamento da imprensa doméstica, Amorim (2011) o analisa a partir do tratamento dado à política externa quando envolveu temas de direitos humanos, reforma do Conselho de Segurança da ONU e cooperação com a África. Sobre a cobertura que os órgãos jornalísticos faziam de violações de direitos humanos em distintos países, alguns dos quais o Brasil buscava se aproximar, o chanceler critica a seletividade de críticas em uma conversa com alunos do IRBr em 2010:

Não gosto de fazer nenhum ataque à mídia. É duro, mas é melhor ter imprensa livre do que não ter. Como vivi um período sem imprensa livre, prefiro todas as injustiças que possam ser cometidas a ter uma imprensa cerceada. [...] Mas não podemos ter a ilusão de que tudo o que é publicado corresponde aos fatos. É verdade que há problemas de direitos humanos no país A ou B. Mas há também problemas de direitos humanos em países que nunca são citados, porque não convém politicamente – ou até comercialmente (*ibid.*, p. 533).

Sobre a reivindicação do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, Amorim (2011) afirma, em palestra no IRBr em 2010, que “a opinião pública, muito influenciada pela mídia, tende a desvalorizar um tema como esse” (*ibid.*, p. 450). A imprensa brasileira manifestava, na maioria das vezes, a visão de que “a pretensão do Brasil de vir a integrar o Conselho de Segurança é [...] algo do Itamaraty, sem muito significado para o Brasil, e que não traria muitos benefícios ao país, para além de custar caro” (*ibid.*, p. 435-436). Neste caso, Amorim expõe uma tática adotada para disputar a opinião pública: o Itamaraty aumentou o número de comunicados conjuntos ou notas de imprensa sobre o tema publicadas após visitas de líderes estrangeiros, pois “era preciso firmar a ideia de que, sim, o Brasil estava interessado nessa questão” (*ibid.*, p. 450).

Outra tática foi tentada pelo chanceler para dar legitimidade ao incremento de relações que o Brasil perseguia com países africanos: deixar que o tempo mostrasse os benefícios concretos. Em outra palestra para alunos do IRBr, em 2010, o chanceler afirmou o seguinte:

É uma grande mudança. E uma grande mudança que só foi possível por meio de um esforço de progressivo convencimento interno da importância da África. [...] Em política externa, é preciso saber o que a imprensa diz ou deixa de dizer, mas não se pode ficar obcecado, não se pode deixar que a imprensa pautue sua ação. [...] Quando íamos a outros países, especialmente à África subsaariana, [...] o porta-voz da presidência da República [...] vinha com o drama das críticas que tinham saído a respeito do Brasil. Eram várias as alegações dos críticos. Uns diziam simplesmente que a África era uma perda de tempo. [...] Outros achavam que os governos na África ainda não obedecem ao mesmo padrão democrático que existe no Brasil. [...] A África é complexa e é preciso entender isso. [...] Eu achava que a melhor atitude era deixar que o tempo resolvesse. E o tempo realmente ajudou (*ibid.*, p. 482-484).

A respeito do que a imprensa estrangeira falava do Brasil, Amorim (2011) menciona, em diversas passagens do referido livro, o caso da Conferência de Cancun de 2003, vinculada à Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio

(OMC). Para o Brasil, a reunião era importante por servir de espaço para articular o G-20 comercial, coalizão formada por países em desenvolvimento que tinha como reivindicação principal a eliminação dos subsídios agrícolas que Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá dão a seus produtores domésticos, limitando a competitividade de bens estrangeiros em seus mercados. Um fator que o chanceler destaca para o êxito de se ter barrado um acordo que beneficiaria aqueles quatro atores e prejudicaria os membros do G-20 comercial foi o papel da imprensa internacional na cobertura da reunião:

Talvez tenha sido a primeira vez que me vi em uma situação em que o uso da mídia foi muito importante com relação ao que se passava na sala de negociação. [...] Senti a partir do primeiro dia que participávamos de uma discussão e, no dia seguinte, líamos nos jornais coisas totalmente diversas daquelas que havíamos presenciado. Por quê? Porque os americanos e os europeus, que tinham grande habilidade em manipular a mídia, se adiantavam a nós e falavam à imprensa. Depois deles, não éramos ouvidos. Essa conferência durou cinco ou seis dias. Paulatinamente, fomos mudando esse padrão [...] (*ibid.*, p. 360-361).

Amorim (2011) expõe mais uma tática para disputar a versão da imprensa neste caso: ele e sua equipe passaram a dar entrevistas “quase diariamente, de modo que a opinião pública mundial acompanhou não apenas a versão dos outros, mas também a nossa” (*ibid.*, p. 159) e que saíram de lá “abominados pela imprensa, pela mídia; não só pela brasileira, mas também pela mídia internacional, [que alegava que] o G-20 seria algo destrutivo, criado para acabar com a OMC” (*ibid.*, p. 368). O episódio lhe evidenciou a importância de o Itamaraty agir quando a maior parte da imprensa estrangeira emitisse um parecer que, influenciado por outros países, compromettesse posições do governo brasileiro:

Hoje, as negociações não são realizadas apenas em mesas restritas e salas fechadas – que, em outros tempos, eram impregnadas de fumaça, tanto no sentido literal como metafórico. Atualmente as negociações também são feitas diante da opinião pública. Mas até pouco tempo atrás não nos preocupávamos em estar presentes de maneira tão forte na ‘batalha da comunicação’. Em Cancún, foi diferente. [...] Nem todas as coisas chegam à imprensa – e aquelas que chegam, vão, às vezes, misturadas com informações incorretas ou distorcidas, intencionalmente ou não (*ibid.*, p. 159).

Apesar das críticas que denotam o baixo apoio que a imprensa doméstica e estrangeira dava à política externa conduzida por ele, Amorim (2011) aponta, na cerimônia de transmissão de seu cargo, em 2011, o papel positivo que o jornalismo teve ao dar publicidade a posições de interlocutores e opositores, auxiliando o governo a construir sua posição em negociações internacionais:

Quero agradecer à mídia brasileira, que, com sua crítica constante – se justa ou injusta, os historiadores dirão –, me forçou a aguçar ainda mais os argumentos e a estar alerta às armadilhas múltiplas que se criam, algumas vezes, por nós mesmos. Em muitas ocasiões, lendo os nossos jornais, pude até antecipar e preparar-me para enfrentar as opiniões que seriam defendidas por nossos interlocutores – ou, em algumas vezes, nossos opositores. Graças, em parte, à mídia e a seu indefectível e implacável escrutínio, a política externa gozou de uma publicidade e mesmo de uma popularidade que, como diria o presidente Lula, nunca se vira na história desse país (*ibid.*, p. 538).

No início do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), Antonio Patriota substituiu Amorim na direção do Itamaraty (janeiro/2011-agosto/2016), sendo também diplomata de carreira. No seu discurso de posse, o novo chanceler sintetizou os princípios que orientariam o modelo de desenvolvimento do governo: justiça, equidade, democracia, compromisso com o Estado e busca de um crescimento econômico com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental. Este modelo, construído “sobre a base sólida das realizações do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (Brasil, 2011, s.p.), deixava “para trás o tempo em que um acúmulo de vulnerabilidades nos limitava o escopo de ação internacional” (*ibid.*, s.p.).

Ainda no discurso de posse, Patriota não fez menção à imprensa, mas afirmou que o Itamaraty devia “à opinião pública, em cada circunstância específica, esclarecimentos sobre como encaramos o mundo e em que espírito interagimos com ele” (*ibid.*, s.p.), a fim de tornar o debate sobre os rumos da política externa mais aberto. Começaria a se adensar na PEAA, então, a estratégia, iniciada na gestão de Amorim, de disputar espaço com a imprensa no contato com a sociedade por meio de uma maior diversificação de canais de comunicação.

Em um discurso proferido na abertura de um seminário sobre integração sul-americana feito no Rio de Janeiro, em 2011, Patriota afirmou que a imprensa brasileira fazia pouco para divulgar dados positivos que envolvessem as economias dos países do Mercosul:

Apesar da maior consciência de que a integração só traz benefícios, a verdade é que essa noção ainda não está suficientemente disseminada entre nossas sociedades. Sinto muito isso no Brasil. Estamos engajados em um processo sério, e sem retorno, de integração regional, mas, por vezes, fica a sensação de que a população não está suficientemente informada. A mídia tem um papel a desempenhar, mas o Governo também tem de assumir parcela da responsabilidade para divulgar os avanços, por meio de livros escolares, de debates nas universidades, junto à sociedade em geral (Patriota, 2013, p. 185).

Patriota também manifestou insatisfação em relação à imprensa estrangeira em uma entrevista que concedeu ao jornal indiano *The Hindu*, também em 2011, a respeito da invasão da Líbia pela OTAN, quando afirmou ser preocupante ver “a imprensa buscando criar um ambiente mais favorável à intervenção militar ao entrevistar seletivamente as pessoas, a população” (*ibid.*, p. 334). Além disso, em artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, ainda em 2011, Patriota externou a mesma linha de pensamento de Amorim a respeito da necessidade de o Itamaraty ser ativo em pautar a agenda da imprensa doméstica e estrangeira no que tocava a OMC:

O recurso ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC teve o efeito positivo de tornar mais conhecidas, interna e externamente, as ações do Ministério das Relações Exteriores na defesa dos interesses econômico-comerciais brasileiros. Ao captar a atenção da mídia nacional e internacional, a atuação do Brasil no mecanismo de solução de controvérsias da OMC tornou o Itamaraty mais próximo, sob um novo ângulo, do setor privado e da sociedade civil em geral (*ibid.*, p. 431).

Luiz Alberto Figueiredo, igualmente diplomata de carreira, sucedeu Patriota no cargo de chanceler na metade final do governo Dilma 1 (agosto/2013 – dezembro/2014). Na cerimônia de posse, destacou o empenho do governo em perseguir um crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental. Também se comprometeu a “tornar o Ministério das Relações Exteriores cada vez mais útil ao Governo e mais próximo ao Parlamento e à sociedade civil” (Brasil, 2013, s.p.).

Figueiredo seguiu a linha do antecessor na defesa de uma política externa mais aberta à interação social, ampliando o acesso direto do Itamaraty a diferentes grupos da sociedade. Entre fevereiro e abril de 2014, o ministério organizou um ciclo de debates intitulado “Diálogos sobre Política Externa” no Palácio do Itamaraty, em Brasília, reunindo mais de 300 representantes dos setores público e privado para formular um Livro Branco da Política Externa, no qual ficariam registrados os objetivos das ações da diplomacia à toda a população. Acerca do evento, Figueiredo publicou um artigo no jornal *Folha de S. Paulo*, em 2014, no qual defendeu a ampliação do debate público:

Considero fundamental o maior envolvimento do Congresso Nacional, do Judiciário, de outros ministérios e órgãos de governo, das universidades, da imprensa, dos movimentos sociais, do empresariado, dos sindicatos e da população em geral com os temas da política externa. Isso proporciona um debate público cada vez mais amplo e plural, o que muito beneficia o governo brasileiro e o Itamaraty em particular [...], sempre tendo em vista o propósito mais amplo de aprimorar a atuação internacional do Brasil e de continuar a fazer da política externa um efetivo instrumento para o desenvolvimento (Figueiredo, 2014, s.p.).

Apesar da iniciativa, o Livro Branco de Política Externa não foi lançado. Tampouco foi aprovado no Congresso, em 2014, o decreto nº 8.243, por meio da qual o governo tentou criar uma Política Nacional de Participação Social e um Sistema Nacional de Participação Social, a fim de institucionalizar espaços de interação entre Estado e sociedade.

Com o início do breve segundo mandato de Dilma Rousseff (janeiro/2015 – maio/2016), Figueiredo foi substituído por Mauro Vieira, igualmente diplomata, na direção do Ministério das Relações Exteriores. No discurso de posse, o novo chanceler sintetizou o modelo de desenvolvimento e a política externa do governo nos seguintes termos:

As relações exteriores constituem um campo fundamental para alcançar o desenvolvimento nacional entendido no sentido mais amplo, o sentido que lhe dá a Presidenta Dilma Rousseff, um conceito onde se conjuga o crescimento econômico, a justiça social, o respeito aos direitos humanos, o acesso à educação e aos serviços básicos, o direito ao trabalho digno, em suma: a participação de todos os brasileiros na tarefa de construir esta Nação e nos frutos dessa tarefa comum (Brasil, 2015, s.p.).

Na sequência, Vieira destacou o papel do Itamaraty em ajudar a sociedade a compreender o mundo:

A inter-relação entre os assuntos internos e os internacionais é cada vez maior. O mundo globalizado diluiu as fronteiras entre a política externa em sua concepção clássica e as outras esferas da ação estatal, criando uma interconexão entre as dimensões doméstica e internacional. [...] O Itamaraty tem papéis muito claramente definidos no âmbito do Governo e perante a sociedade brasileira. Como fazem todas as diplomacias no mundo, somos a primeira linha de representação e de negociação do país lá

fora. Temos também uma vocação especial para ajudar a sociedade e os agentes econômicos e sociais brasileiros a melhor compreender o mundo, nossos interesses e a própria agenda diplomática brasileira (Brasil, 2015, s.p.).

Em artigo publicado na Folha de S. Paulo, ainda em 2015, a respeito do aniversário de 70 anos do Instituto Rio Branco, Vieira afirmou que o Itamaraty deveria construir uma diplomacia cada vez mais pública e transparente, salientando a importância da internet neste esforço:

É com os olhos no futuro que devemos preparar as novas gerações de diplomatas, que atuarão num mundo de interconexão inédita e complexidade crescente. A construção dessa nova diplomacia, cada vez mais pública e mais transparente, em um mundo ligado pelas novas tecnologias e pelas mídias sociais, constitui o atual desafio da academia diplomática brasileira (Vieira, 2015, s.p.).

Alguns meses depois, teria início o processo de impeachment de Dilma Rousseff, amparado pela grande imprensa privada brasileira e galvanizado pelas mesmas tecnologias e mídias sociais a que Vieira havia se referido. Estes instrumentos passaram a servir como um novo esteio poderoso para a proliferação de críticas ao modelo de desenvolvimento e à política externa perseguidos entre 2003 e 2016. Tais críticas seriam cada vez mais radicalizadas por uma extrema-direita em ascensão nos anos seguintes, a qual passou a contestar, inclusive, a liberdade de imprensa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma visão alternativa à que os estudos estadunidenses de Análise de Política Externa (APE) tendem a ter sobre imprensa pode ser construída a partir do pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães e da experiência histórica dos chanceleres analisados neste trabalho. A APE estadunidense, fortemente influenciada pela teoria liberal, concebe órgãos de imprensa, via de regra, ou como canais isentos de transmissão de mensagens entre Estado(s) e sociedade(s), ou como indutores da opinião pública em momentos de guerra. Não se tende a explicar a agência da imprensa a partir de considerações sobre ideologias políticas (no sentido de concepções de mundo) ou estruturas sociais de poder, sejam domésticas ou internacionais.

Por sua vez, os indivíduos brasileiros aqui analisados manifestam uma visão mais crítica, informada por teses gramscianas sobre hegemonia ideológica e teses cepalinas sobre autonomia e dependência. Esta visão concebe a imprensa como um órgão fundamental na disputa entre ideologias que coexistem em sociedades, organizam crenças sobre modelos de desenvolvimento e orientam a conservação ou a transformação de estruturas sociais de poder. Não se nega o papel que a imprensa tem de transmitir mensagens entre Estado(s) e sociedade(s), mas se assume que a tendência de interdição deste canal de transmissão é grande quando a imprensa, sobretudo privada, discorda do modelo de desenvolvimento e, por conseguinte, da política externa de um governo, ainda que este tenha sido eleito pela maioria da população.

Tanto a PEI quanto a PEAA perseguiram um aumento da autonomia do Brasil em relação a países do centro do capitalismo internacional, porém ambas enfrentaram resistência, via de regra, da grande imprensa privada. O motivo deste padrão de resistência pode ser explicado pelo conceito de vulnerabilidade ideológica formulado por Pinheiro Guimarães, segundo o qual existe uma ampla hegemonia cultural estrangeira na sociedade brasileira, crescente na esteira da globalização econômica dos anos 1990, a qual mantém vínculos de dependência da maioria da sociedade em relação aos centros de poder internacional e dificulta a sua superação. Esta condição estaria inerentemente conectada a vulnerabilidades de outras ordens (econômica, política, militar), que se reforçam na construção da dependência brasileira.

Por sua vez, todos os chanceleres pesquisados externaram o mesmo entendimento de Pinheiro Guimarães de que a política externa é parte importante da construção do modelo de desenvolvimento econômico e político perseguido pelo governo do qual faziam parte. Também reconheceram a imprensa como um ator importante nos ambientes de formulação e implementação da política externa, por ser capaz, respectivamente, de distribuir mensagens ao Itamaraty e à população (doméstica e estrangeira) e de legitimar ou não as ações do governo. Todos forneceram exemplos da vulnerabilidade ideológica conceituada por Pinheiro Guimarães, pois evidenciaram, em seus discursos, a propensão da grande imprensa privada brasileira a se orientar pouco por uma ideologia nacionalista.

Entretanto, as estratégias para lidar com a falta de sintonia ideológica entre governo e imprensa diferiram entre os dois períodos analisados. As autoridades da PEI tentaram conquistar apoio dos órgãos de imprensa essencialmente por meio de convencimento, instando as empresas privadas locais de jornalismo a apoiar um capitalismo mais nacionalista em meio às pressões das superpotências da Guerra Fria por um alinhamento às suas preferências. Evidenciados os limites desta abordagem pelo golpe de 1964 e pelo incremento da globalização econômica no pós-Guerra Fria, as autoridades da PEAA reduziram

expectativas de um comportamento nacionalista por parte da grande imprensa e tentaram disputar o monopólio da intermediação que ela fazia entre o Itamaraty e a sociedade, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, sobretudo por meio de uma maior presença no debate público e da criação de canais próprios de interação. Contudo, o golpe de 2016 interrompeu o novo momento de busca por autonomia.

Em face da ascensão subsequente da extrema-direita no Brasil, parece-nos que, atualmente, segue em aberto o desafio para a consolidação de um trabalho diplomático mais público e transparente, nos termos do chanceler Mauro Vieira em 2015. Conforme expresso por Pinheiro Guimarães (2020), em um de seus últimos escritos em vida, as atuais forças conservadoras do Brasil se orientam pela destruição violenta dos fundamentos da soberania nacional, inclusive na dimensão cultural-ideológica, por meio de uma cooperação estreita entre atores estrangeiros e membros das classes hegemônicas locais, incluindo parte da mídia. Enfrentá-lo exige novas formulações por parte das forças progressistas em relação ao que se tentou na década passada, a fim de se coibir formas de dependência atualizadas e facilitadas pela vulnerabilidade virtual que a governança da internet impõe a países do Sul hoje.

5. REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso (2011). *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- Brasil. Antonio de Aguiar Patriota (2011) - Discurso de posse. FUNAG. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/antonio-de-aguiar-patriota-discurso-de-posse>. Acesso em 24/05/2024.
- Brasil. Luiz Alberto Figueiredo Machado (2013) – Discurso de posse. FUNAG, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/luiz-alberto-figueiredo-machado-discurso-de-posse>. Acesso em 24/05/2024.
- Brasil. Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da cerimônia... (2015). *Itamaraty*, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira-2015-2016/discorso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 24/05/2024.
- Côrrea, Luiz Felipe de Seixas (2007). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- Figueiredo, Luiz Alberto (2014). Diálogos sobre política externa. *Folha de S. Paulo*, 26/02/2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/02/1417847-luiz-alberto-figueiredo-machado-dialogos-sobre-politica-externa.shtml>. Acesso em 24/05/2024.
- Franco, Álvaro da Costa (Org.) (2007). *Documentos da política externa independente – Volume I*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- _____. (2008). *Documentos da política externa independente – Volume II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Dantas, Santiago (2011). *Política externa independente – San Tiago Dantas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Gramsci, Antonio (1999). *Cadernos do cárcere – Volume 1*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (2000). *Cadernos do cárcere – Volume 2: os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Jesus, Diego Santos Vieira de (2015). O mundo na primeira página: mídia, política externa e diplomacia. *Comunicação & Sociedade*, maio-agosto de 2015.
- Patriota, Antonio de Aguiar (2013). *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012) – Antonio de Aguiar Patriota*. Brasília: FUNAG.
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- _____. (2020). A soberania nacional. *Brasil de Fato*, São Paulo (SP), 14/04/2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/14/soberania-nacional-por-samuel-pinheiro-guimaraes>. Acesso em 24/05/2024.
- Silva, Luiz Inácio Lula da (2003). *A política externa do Brasil – Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães*. Brasília: IPRI/FUNAG.
- Vieira, Mauro (2015). Instituto Rio Branco, 70 anos. *Folha de S. Paulo*, 19/04/2015. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/04/1618227-mauro-vieira-instituto-rio-branco-70-anos.shtml>. Acesso em 24/05/2024.