

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FELIPE GONZÁLEZ

(coordenação)

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos

(organização)

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

Crise de representação, eleições e política externa no Brasil

AMÂNCIO JORGE DE OLIVEIRA¹

Introdução

Crise de representação é objeto de amplo debate na sociedade brasileira contemporânea. Os partidos políticos brasileiros teriam perdido, em linha com o que ocorre em outros países, a capacidade de representar interesses, preferências e valores dos seus eleitores. Na origem do problema do caso brasileiro estaria um sistema multipartidário com inflação acentuada de partidos políticos, muitos deles sem expressão, bem como um sistema de formação de governo baseado no que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizção”.

Essa crise de representação teria, como forma de expressão mais clara, o afastamento das pessoas aos partidos e a taxas crescentes de abstenção e não participação em eleições recentes. Por exemplo: a taxa de não participação nas eleições presidenciais de 2006 foi de 18,9% contra 20% em 2014. Uma, entre tantas consequências perversas dessa crise, seria a incapacidade dos partidos de gerir e solucionar problemas vitais em diferentes campos de políticas públicas. Políticas de educação, saúde, transporte urbano e tantas outras fariam parte desse rol de ineficiências causadas pelo descompasso entre eleitores e partidos.

1. Vice-diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), coordenador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni) da USP, e do Programa Brasil-Europa/Programa Jean Monnet da Comissão Europeia.

Em contraste com outros campos de política pública, muito pouco é abordado sobre os impactos da crise de representação política no campo da política externa brasileira. A ausência de estudos dessa natureza teria um conjunto de justificativas, das quais duas são destacadas. A primeira, e mais importante, seria decorrente da tradição de ter o Executivo, e mais precisamente o Ministério das Relações Exteriores (MRE), como o vetor preponderante da formulação e condução de política externa, com baixo nível de influência advinda do jogo político partidário e de atuação de atores não governamentais. Essa especificidade foi denominada, em diversos trabalhos acadêmicos, como o fenômeno do insulamento burocrático da política externa.

Em face desse insulamento, não haveria razões para a dedicação de estudos sobre a relação de partidos e política externa e, como consequência, sobre a relação entre crise de representação e política externa. A dinâmica partidária não teria influência direta, via sistema de pressão no Executivo, nem indireta, via pressão no Legislativo. O papel de esteio do MRE na política externa mitigaria, em princípio, os próprios impactos em termos de alternância de poder no plano presidencial. A coalizão política na administração federal traria pouco impacto na área externa, em função dessa estabilidade burocrática.

A segunda justificativa derivaria do baixo impacto da política externa sobre a vida dos cidadãos brasileiros. Se há a percepção de que a política não gera impacto direto na qualidade de vida das pessoas, seria natural supor baixa dedicação à temática no jogo político. Tornou-se popular a expressão de que política externa “não dá nem tira votos”. É possível entender, em vista desse diagnóstico, a percepção de que política externa é o campo da política pública no Brasil de menor *accountability* (prestação de contas).

Este capítulo procura refutar os dois argumentos que fundamentam a baixa conexão entre representação partidária e política externa: o do alto insulamento e o da baixa *accountability*. Ao fazer tal refutação, procura analisar o elo entre partidos políticos, crise de representação e política externa no Brasil. O texto será dividido em duas partes fundamentais: a primeira dedica-se a analisar a evolução da política externa à luz do processo de democratização e abertura econômica; a segunda dispõe-se mais

especificamente a discutir o processo de polarização política no campo da política externa.

A evolução na política externa: redemocratização e abertura econômica

O processo de redemocratização política e abertura econômica, nos fins da década de 1980 e início da década de 1990, alterou de forma significativa o contexto de formulação e atuação da política externa brasileira. O período autárquico foi marcado, como já descreveu e analisou a literatura especializada, por uma dinâmica de formulação/condução de política externa com grau relativamente alto de centralização e insulamento decisório, baixa participação de atores não estatais, sistemática delegação (senão abdicação) do processo decisório para o Executivo, convergência de preferência de atores relevantes em torno do projeto nacional-desenvolvimentista e substitutivo de importações e baixo impacto para a sociedade nas decisões da área. Havia, nesse marco, uma espécie de consenso de elites em torno de um projeto de inserção internacional do país.

O quadro começa a se alterar a partir da confluência da redemocratização do país e abertura econômica, iniciada durante o governo Sarney (1985-1990) e consolidada durante o governo Collor de Mello (1990-1992). A abertura econômica ensejava mudança de contexto na medida em que introduzia a presença de impactos redistributivos entre os setores da sociedade, marcados pela presença de ganhadores e perdedores. A redemocratização almejava, por outro lado, a possibilidade de vocalização da insatisfação dos atores identificados como perdedores do processo de liberalização.

A criação de canais institucionais que pudessem expressar interesses antagônicos derivados dos custos distributivos, contudo, não foi imediata. Tratou-se, na realidade, de um processo gradual que culminaria apenas na segunda metade da década de 1990. A reforma constitucional de 1988 é evidência de uma reação tardia da mudança de padrão de inserção internacional do país. Estudiosos atentos para a relação entre política externa e sociedade mostraram que a Constituição reforçou, em vez de mitigar,

o sistema de abdicação/delegação do Legislativo ao Executivo brasileiro no campo externo. Tratou-se de um movimento contraintuitivo na medida em que já havia elementos para antever que os custos distributivos seriam crescentes.

A década de 1990 foi marcada pela intensificação de negociações de acordos comerciais que levariam, como consequência, a um processo de mobilização de segmentos da sociedade em níveis inéditos. O processo começa pela constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul), no início da década de 1990, e é seguido pelas negociações de outros acordos, com impactos redistributivos sucessivamente maiores, como no caso da negociação da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), do Mercosul/União Europeia (UE) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Particularmente significativa foi a capacidade de mobilização do setor privado, mas outros segmentos também tiveram atuação expressiva.

A participação da sociedade civil foi institucionalizada nessa época pela Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca (Senalca), no caso das negociações da Alca, e pela Seção Nacional para as Negociações Mercosul-União Europeia (Seneuropa), no caso das negociações Mercosul-UE. As posições do governo brasileiro eram amplamente discutidas em arenas e fóruns institucionalizados. Apesar da existência dessas sessões, persistira o diagnóstico de insulamento do processo decisório em política externa. O argumento, de caráter mais cético, era de que o governo já trazia prontas as propostas negociadoras em vez de construí-las, de fato, com os representantes da sociedade organizada.

A administração petista foi marcada por mudanças tanto substantivas de política externa quanto de relação entre Estado e sociedade no processo de formulação e condução da política. Substantivamente, houve um claro deslocamento das prioridades estratégicas das relações norte-sul para as relações sul-sul. A emergência de acordos como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), e, mais tardiamente, do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics), foi uma expressão dessa reorientação. Essa reorientação não foi decorrência direta apenas da estrutura normativa da coalizão de centro-esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores

(PT) mas foi também derivada da redução de perspectivas de concretização de acordo com potências tradicionais, via Alca, Mercosul-UE ou OMC. No plano da relação entre Estado e sociedade, registrou-se, durante a administração petista, um processo de ampliação de protagonismo dos movimentos sociais nas estruturas de negociações. O mesmo se deu em relação aos ministérios com vínculos mais estreitos com esses movimentos. Cogitou-se uma institucionalização ainda mais intensa da participação não governamental na política externa brasileira, por meio da criação do Conselho Nacional de Política Externa (Conpeb). A proposta polarizou o debate. Entre apoiadores do governo do PT a proposta fortaleceria o Itamaraty por instituir um sistema de participação mais orgânico e estruturado da sociedade civil. No polo oposto, entre antagonistas do governo, o Conpeb disputaria funções tanto com o Itamaraty quanto com o Legislativo. Por fim, a proposta não se concretizou, mas provocou um novo capítulo no debate sobre democracia e política externa no Brasil.

A política externa nas eleições de 2014

A última eleição presidencial no Brasil, realizada em 2014, reiterou o intrigante efeito de polarização nos debates sobre política externa. Até o final da década de 1990, a política externa brasileira parecia conformar-se como uma das áreas de consenso no marco das políticas públicas, ao lado de temas como distribuição de renda e estabilidade da economia. A política externa passaria a figurar como fenômeno conhecido pela literatura especializada no campo da ciência política como *policy regime*.

Até esse momento, finais da década de 1990, havia ao menos três temas responsáveis pela geração de consensos entre as elites nacionais. O primeiro, que sempre contou com consenso muito amplo, era o multilateralismo, instrumento prioritário de inserção internacional em várias áreas, em particular no comércio. O segundo tema dizia respeito ao suporte ao regionalismo e ao papel do Mercosul como plataforma de inserção internacional mais ampla. Por fim, vale mencionar a diversificação comercial como estratégia primordial de inserção econômica.

A existência de consensos amplos entre elites nacionais gerou, como decorrência lógica, muito pouca intensidade nos debates públicos e eleitorais sobre a política externa brasileira. Salvo demandas por ajustes pontuais, os partidos políticos convergiam sobre as bases gerais da formulação e condução da política internacional do país.

No início dos anos 2000, contudo, inicia-se um processo de ruptura dos consensos partidários em torno da política externa, e essa ruptura passa, gradualmente, a imprimir uma dinâmica de polarização também nas corridas eleitorais. Essas disputas passam a evidenciar o duelo existente entre a coalizão política liderada pelo PT e a coalizão política de oposição, liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A origem da discordância está nos mesmos pilares que antes eram forjadores de consensos, o multilateralismo comercial e o regionalismo. O argumento da coalizão de oposição passou a ser centrado na ideia de ambas as arenas, multilateral (OMC) e regional (Mercosul), entrarem em processo de grave estagnação e, em vista disso, a estratégia correta para o Brasil seria a de buscar formatos alternativos de inserção internacional.

Especificamente, o Brasil deveria, em consonância com o que já fora adotado por outros países, prestigiar a busca por acordos comerciais bilaterais capazes de ampliar a escala dos mercados externos para os produtos brasileiros. A escolha dos parceiros preferenciais de comércio deveria, além disso, ser feita com bases absolutamente pragmáticas, leia-se potencial de comércio, em vez de fomentada por afinidades ideológicas.

A ênfase em concretização de acordos bilaterais seria justificada, segundo a perspectiva oposicionista, pelo risco de desvio de comércio internacional. De acordo com essa tese, parceiros preferenciais dos grandes centros comerciais deslocariam exportações e investimentos do Brasil. Para ampliar o risco de isolamento, durante o debate eleitoral, transcorriam negociações em torno da constituição de dois mega-acordos comerciais, a Parceria Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês).

O diagnóstico da coalizão oposicionista foi que a primeira administração do governo Lula (2002-2006) reagiu à estagnação da OMC de forma equivocada. No campo regional, o equívoco estratégico teria sido o

de dobrar a aposta no Mercosul e usá-lo como plataforma de integração sul-americana de bases muito mais sociopolíticas do que propriamente comercial. No plano global, o equívoco do governo Lula teria sido o de resgatar a tônica terceiro-mundista por meio de alianças sul-sul.

O debate sobre o Mercosul

Uma parcela importante do debate eleitoral na área internacional foi dedicada ao Mercosul. No polo governista, o Mercosul figura como vetor fundamental da integração brasileira no plano regional e global. O Mercosul forneceu, nessa linha, uma plataforma para a constituição da União de Nações Sul-americanas (Unasul), cujo recorte é mais político e social e opera como uma arena importante de negociação e solução de conflitos entre os países da América do Sul.

Para o polo oposicionista, o Mercosul surgiu no debate muito mais como um entrave do que como um vetor positivo de integração. Nessa linha de argumentação, o Mercosul não conseguiu aprofundar a contento a integração e gerou entraves importantes. O maior desses entraves foi a regra que estabelecia que nenhum dos membros plenos permanentes poderia firmar acordos comerciais com terceiros sem a coordenação prévia com os demais membros.

Tal regra teve consequências, por exemplo, nas negociações entre o Mercosul e a UE, cujo auge se deu precisamente no ano eleitoral. A dinâmica de negociações exigia que tanto o Mercosul quanto a UE apresentassem proposta unificada. A Argentina, contudo, forjou um posicionamento mais defensivo e não apresentou uma proposta de liberalização econômica que permitisse uma contraproposta do Mercosul. Como resultado, o processo eleitoral transcorreu sem que Dilma tivesse o trunfo de um grande acordo comercial, que servisse para mitigar a crítica a uma política comercial de corte defensivo.

Mudanças de estilo

A mudança de estilo na condução da área externa entre os governos Lula e Dilma gerou subsídios adicionais para a polêmica do debate eleitoral na área de política externa. Como esperado, não houve, entre os dois governos petistas, mudanças substanciais importantes na matriz conceitual da política externa brasileira.

A única área que dava indicativos de mudança na transição dos governos petistas era a dos direitos humanos. Dilma emitiu sinais, no início do primeiro mandato, de que endureceria a relação com os regimes violadores de direitos humanos, em especial os regimes autocráticos. De forma geral, portanto, os pilares constitutivos da política externa do governo Lula foram mantidos durante a gestão de Dilma.

Se no plano substantivo as mudanças foram nulas, no plano do estilo de decisão e condução de política externa houve mudanças drásticas na transição de governos petistas. O tema sobre mudança de estilo e decisão vem sendo sistematicamente analisado por estudiosos da política externa no país. O diagnóstico recorrente é de que a política externa perdeu peso relativo em relação às demais políticas públicas ao longo do primeiro mandato de Dilma. Essa perda decorreu de um efeito combinado entre diminuição da prática de diplomacia presidencial e desprestígio do MRE.

Essas mudanças de estilo e processo decisório frequentaram o debate eleitoral. Da mesma forma que o debate substantivo, contudo, as mudanças de estilo ficaram mais circunscritas ao plano das elites nacionais e da comunidade especializada.

Aliança no segundo turno

A posição mais destacadamente divergente do partido do governo veio, seguindo a mesma dinâmica dos últimos processos eleitorais, do PSDB. A ênfase dada na campanha eleitoral pelo principal partido oposicionista era de que o Brasil deveria buscar uma reaproximação com centros dinâmicos da economia internacional, como Estados Unidos, Japão e UE. Nessa

linha, as relações sul-sul não deveriam ser nem de fundo ideológico, mas pragmático, nem de antagonismo às relações norte-sul.

O programa de governo da candidata Dilma Rousseff também fazia menção aos países desenvolvidos no plano da política externa. A ordem de prioridade se invertia, contudo, em relação ao programa tucano. No programa petista, o destaque inicial era dado à América do Sul, à América Latina e ao Caribe. A valorização das regiões seria dada por meio do fortalecimento do Mercosul, da Unasul e da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac). Os países africanos e asiáticos, com destaque para os que integram o Brics, também recebiam menção de notoriedade. Realçadas essas prioridades, o programa lembrava que o relacionamento com os países desenvolvidos não devia ser desmerecido, visto que as relações norte-sul e sul-sul não seriam excludentes. A ordem dos fatores, nesse caso, alterava inteiramente o produto e revelava a diferença de prioridades dos partidos líderes das coalizões em disputa.

Após a definição do candidato do PSDB que enfrentaria a candidata do PT, Dilma Rousseff, as expectativas se voltaram para a candidata Marina Silva, que, com a morte de Eduardo Campos, passou a ser a candidata do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Após um tempo de negociação, Marina resolveu apoiar o candidato tucano.

Um exame dos programas de governo do PSDB e do PSB mostrava não haver divergências essenciais nos diagnósticos a respeito da política externa brasileira, tampouco nas principais recomendações. De forma geral, havia convergência programática em todos os tópicos, com a exceção digna de nota relativa à área ambiental. Em respeito a posições históricas da candidata, o programa de governo do PSB registrava um grau de detalhamento bem mais completo na área internacional de meio ambiente do que o PSDB.

O programa de governo do PSB registrou também uma postura muito mais contundente em relação aos direitos humanos. A premissa, revelada em programa, era de que a política externa brasileira deveria ser menos leniente com os regimes violadores de direitos humanos. Uma tendência, aliás, não verificada no primeiro mandato do governo de Dilma.

O ponto em comum mais relevante dizia respeito à ideia de que o Brasil deveria ter uma postura mais agressiva na busca por acordos bilaterais. Os

únicos três acordos que o Brasil possuía até então (Israel, Egito e Palestina) eram de escala de mercado bastante reduzida. Como forma de dinamizar a realização desses acordos, o Brasil deveria buscar mecanismos a fim de flexibilizar a regra de que os membros plenos do Mercosul poderiam firmar acordos apenas mediante uma concordância de todos os membros.

A declaração de formuladores dos programas de governo de ambos os partidos expressava clareza, em distintas circunstâncias, ao afirmar que a vontade do Brasil de forjar acordos comerciais bilaterais seria uma condição necessária, mas não suficiente. A concretização de acordos dependia também do interesse da outra parte. Nesse sentido, o que preconizavam, e fariam se vencessem, era que o governo brasileiro passasse a ter uma postura mais assertiva na busca pela consumação de tais acordos. Uma mudança muito mais de postura, portanto.

Outros temas polêmicos

O comércio internacional foi a principal, mas não a única, pauta do debate eleitoral em torno da política externa. Relações especiais com países da linha bolivariana figuraram como tema de disputa em determinados momentos do debate, especialmente debates televisivos. A relação entre Brasil e Cuba foi um exemplo desse gênero. Vieram à tona, por um lado, as críticas com relação à transferência de recursos para o governo cubano como contrapartida ao Programa Mais Médicos e, por outro, as críticas aos investimentos feitos pelo governo brasileiro no porto de Mariel.

Em ambos os casos, a candidata governista rechaçou as críticas, em função dos retornos previstos para a população brasileira. O primeiro, o Programa Mais Médicos, teria o potencial de expandir o alcance dos programas de saúde pública no Brasil, sobretudo em locais em que os médicos brasileiros não tinham incentivos para trabalhar. O segundo, a construção do porto, traria vantagens na medida em que a ampliação de exportações para Cuba teria um efeito gerador de empregos no Brasil.

Prestaram-se a adensar as críticas temas como o ingresso da Venezuela no Mercosul; a exclusão temporária do Paraguai do Mercosul; o afas-

tamento do país de potências desenvolvidas como os Estados Unidos; o discurso da presidente na Assembleia-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) advogando sobre a necessidade de se negociar com o Estado Islâmico; a partidarização da política externa brasileira; e a criação excessiva de embaixadas especialmente no continente africano.

Como reação ao discurso oposicionista, a candidata do PT destacou exemplos da mudança qualitativa do grau de protagonismo do Brasil no plano global. Dos exemplos mencionados vale destacar o papel angariado pelo Brics no campo da governança global; o fato de o país ter passado de devedor a credor do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o fato de o Brasil ser tomado como referência na adoção de políticas públicas, a ponto de passar a ser um exportador dessas políticas.

O fundamento da instrumentalização eleitoral da política externa

Como se viu nas seções anteriores, os temas externos frequentaram o debate eleitoral de forma muito menos recorrente, mas muito mais polarizada dos que os temas domésticos. Na prática, pode-se dizer que houve uma intensificação das tendências presentes nas eleições pretéritas. Em face dessa tendência, é possível afirmar que a política externa sofre um processo de instrumentalização eleitoral.

Essa instrumentalização é, em grande medida, contraintuitiva, em função do baixo impacto eleitoral. Sendo inócua do ponto de vista de resultado eleitoral, é difícil compreender a presença tão marcante da política externa nos debates eleitorais.

Alguns trabalhos da literatura nacional e internacional procuram compreender os possíveis mecanismos do impacto direto que a política externa pode ter sobre processo eleitoral². Uma interpretação minoritária é de que haveria um impacto direto. Nessa interpretação, a política externa estaria

2. John H. Aldrich et al., "Foreign Policy and the Electoral Connection", *Annual Review of Political Science*, vol. 9, pp. 477-502, 2006, disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.9.111605.105008>, acesso em: 30 dez. 2016.

entre os fatores determinantes do voto³. Como veremos mais adiante, a condição antecedente para a presença de mecanismos diretos de influência é a existência de *issue ownership*⁴, ou seja, os eleitores observam que há competências diferenciadas entre os partidos políticos no campo externo.

São descritos também pela literatura corrente mecanismos indiretos pelos quais a política externa pode impactar o processo eleitoral. O primeiro mecanismo remete a uma ideia de nichos de debate. Mesmo tendo clareza do baixo ou nulo impacto eleitoral direto, a oposição desafiadora tem de apresentar ideias e propostas que a situem em campos distintos da situação. Sendo custoso criticar determinadas políticas domésticas, como foi o caso das políticas de distribuição de renda nas eleições de 2014, resta a oposição centrar críticas em temas de impacto apenas indireto na vida dos eleitores.

Outro mecanismo teria a ver com o impacto dessas críticas na grande imprensa. As críticas à política externa, ainda que não atinjam diretamente os eleitores, atingem a imprensa que, segundo essa linha de argumentação, pode servir como efeito reverberado de crítica ao governo de plantão. Há uma corrente da literatura, aliás, que vincula o conceito de opinião pública à mídia de grande circulação no país. A imprensa funcionaria, assim, como uma espécie de variável interveniente entre opinião pública e tomadores de decisão.

Dessa forma, um jogo sobre credibilidade tomaria parte dessa dinâmica. Atacar a incapacidade do opositor de lidar com temas internacionais é uma tentativa de arranhar-lhe a imagem como um todo. Tratar-se-ia de mecanismos genéricos de desgaste da imagem pública, mas cuja eficácia ainda demandaria a realização de trabalhos empíricos.

3. Dawisson Belém Lopes e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, "Eleições Presidenciais e Política Externa Brasileira", *Estudos Internacionais*, vol. 2, n. 2, pp. 139-148, jul-dez. 2014, disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9751/7971>, acesso em: 30 dez. 2016.

4. Para uma compreensão mais sistemática sobre o conceito de *issue ownership*, vale consultar o trabalho de Stephen Ansolabehere e Shanto Iyenger, "Riding the Wave and Claiming Ownership Over Issues: The Joint Effects of Advertising and News Coverage in Campaigns", *Public Opinion Quarterly*, vol. 58, n. 3, pp. 335-357, 1994.

Convive com as duas anteriores a hipótese de que o debate de política externa em processos eleitorais não é dirigido para o cidadão comum, mas para os distintos segmentos da elite nacional. Essa estratégia serviria como forma de angariar prestígio e demonstrar que o candidato em questão tem capacidade de lidar com temas internacionais e com líderes de outros países. Com o prestígio viriam recursos das mais diversas formas, tais como presença na mídia, contribuição de campanha, assessoria qualificada etc.

Alguns achados empíricos

Pesquisas realizadas no marco do processo eleitoral trouxeram dados que podem reforçar as teses aventadas ao longo deste capítulo. A respeito do tema do *issue ownership* pode-se verificar, com base na análise dos dados de dois *surveys*⁵ coordenados pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), o viés partidário em uma série de temas de política externa.

A questão da integração regional é, claramente, um exemplo de diferenças de orientações partidárias entre a opinião pública brasileira. O eleitor identificado com o PSDB, em sintonia com o que surgiu no debate eleitoral, tem uma propensão maior de dar apoio a esquemas de integração e acordos bilaterais com países desenvolvidos. Os eleitores identificados com o PT, ao contrário, demonstram maior propensão a apoiar a integração sub-regional e as alianças contra-hegemônicas sul-sul.

Com isso, pode-se dizer que, no caso brasileiro, verifica-se uma das condições para haver impacto direto da política externa sobre processos eleitorais. A saliência temática, a segunda condição necessária, é mais difícil de verificar empiricamente. Não parece haver, contudo, nenhum tema de política externa capaz de influenciar a decisão do voto, e, quando isso ocorre, é de forma marginal.

5. IRI-USP, *Brasil, as Américas e o Mundo: Opinião Pública e Política Externa, 2010-2011*, São Paulo, 2011; 2014.

Uma pesquisa conduzida pelo Instituto Análise reitera as evidências encontradas pelos *surveys* do IRI-USP. No contexto pré-eleitoral, a descoberta de que a National Security Agency (NSA), dos Estados Unidos, promovia a espionagem de líderes internacionais mundo afora causou polêmica e indignação no Brasil.

A presidente Dilma Rousseff tinha uma visita agendada ao presidente Barack Obama. Por decisão da mandatária brasileira, a visita foi adiada em compasso de espera por maiores esclarecimentos e pedidos de desculpas. A decisão foi, imediatamente, considerada uma retaliação com a finalidade de angariar apoio doméstico.

Tendo isso em vista, o Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni) da USP introduziu uma pergunta experimental em *survey* nacional conduzido pelo Instituto Análise⁶. Os questionários foram divididos em três grupos (*splits*): *split* A (controle), no qual o entrevistado era informado sobre a espionagem pela NSA; o *split* B (tratamento 1), em que se afirma que o adiamento da reunião com o presidente Obama pode gerar perdas de negócios para o Brasil; e o *split* C (tratamento 2), chamando a atenção para o fato de que o país precisava dar uma resposta firme aos Estados Unidos. Em seguida a esses tratamentos, era perguntado para o respondente sobre a predisposição de votar na candidata do PT, Dilma Rousseff.

Os resultados, como se vê na tabela 1, mostraram não haver diferença estatisticamente significativa entre os três grupos analisados (*p*-valor > 10%). Basta, para tanto, observar que o percentual de entrevistados que declararam “que votariam com certeza” na candidata Dilma Rousseff caiu comparativamente ao controle em ambos os *splits* com tratamento (B e C), mas cai na mesma magnitude. O percentual dos que “não votariam de jeito nenhum” também é superior ao controle, mas idêntico entre os *splits* B e C. Os *primings* B e C deveriam gerar resultados antagônicos. O fato de gerarem movimento na mesma direção indica nulidade do efeito.

Outro *survey*, este coordenado pelo IRI-USP, reforça os achados da pesquisa do Instituto Análise. As entrevistas (1881) tiveram abrangência nacio-

6. O *survey* não gerou relatório público.

TABELA 1: Impacto da reação de Dilma à espionagem

Opção	Split A	Split B	Split C	Total
Votaria com certeza	30,3	28,6	28,4	29,2
Talvez votasse	23,5	20,6	23,1	22,4
Talvez não votasse	15,8	18,8	13,9	16,2
Não votaria de jeito nenhum	22,8	25,0	25,2	24,2
NS/NR	7,7	7,0	9,4	8,0
Total (100%)	469	388	373	1230

$\chi^2 = 6,142$ e $p = 0,631$; NS (não sabe) e NR (não respondeu).

Fonte: Caeni-USP; Instituto Análise, 2013.

nal e foram aplicadas no mês de dezembro de 2014, pouco tempo depois, portanto, do pleito eleitoral.

Uma das questões do *survey* dizia respeito à percepção dos entrevistados sobre a coalizão Brics. Como se sabe, o Brics acabou por figurar como a maior expressão da estratégia de potências emergentes como forma de contrabalançar o peso das potências consolidadas no plano da governança global. Essa iniciativa ficou identificada como parte da estratégia de alianças sul-sul engendradas pelo governo petista. Assim, era esperado que eleitores tivessem percepções diferentes sobre o arranjo (Brics) de acordo com a orientação partidária.

O que se verificou com o *survey*, conforme se vê na tabela 2, foi algo bem distinto. Os eleitores foram instados a dizer se consideravam o Brics uma força capaz de equilibrar o poder mundial ou apenas uma aliança constrangedora com países autoritários. Para efeito de simplificação, e por serem as duas principais forças em disputas, foram considerados nessa análise apenas os eleitores que declararam ter votado no PSDB e no PT. O que se evidencia é não haver diferenças significativas entre eleitores tucanos e petistas. Em ambos os subgrupos, a percepção positiva sobre o Brics é discretamente superior à percepção negativa. Entretanto, as magnitudes das percepções favoráveis e contrárias são similares.

Se considerarmos apenas o tema Brics, os achados desse *survey* conduzido pelo IRI-USP enfraquece a tese da existência de *issue ownership* (apro-

TABELA 2: *Percepção sobre o Brics por orientação partidária*

Avaliação	PSDB	PT	Total
Os Brics são uma força capaz de equilibrar o poder mundial diante das potências tradicionais	51,0%	52,8%	52,1%
Os Brics são uma aliança constrangedora com países autoritários ou que têm alta exclusão social	49,0%	47,2%	47,9%
Total (100%)	400	608	1008

Qui-quadrado de Pearson = 0,312 e significância = 0,311.

Fonte: IRI-USP, *Brasil, as Américas e o Mundo*, 2014.

priação temática). Conforme já explorado, o pressuposto da existência de *issue ownership* é uma valorização distinta dos assuntos internacionais, especialmente aqueles mais salientes. Não parece ser o caso das percepções de entrevistados não especializados sobre o Brics, considerado um tema de grande saliência no debate nacional.

As pesquisas de opinião mostram que, quando se trata do grupo de elites ou comunidade de relações internacionais, o fator político-partidário influencia diretamente a percepção dos entrevistados. Há um claro alinhamento sul-sul entre membros de elites do campo petista, da mesma forma que há um alinhamento norte-sul entre eleitores do campo peessedebista. O viés partidário das percepções entre membros de elites é flagrante.

Os dados desse conjunto de *surveys* conferem, assim, desalento à tese de que a política externa passa a figurar como fator determinante do voto presidencial no Brasil. O grau de conhecimento especializado é baixo ou, quando existe ou é fornecido, não envia o suficiente a decisão do eleitor. Evidentemente, os dados são específicos e não esgotam, nem de perto, a possibilidade de relação entre voto e política externa. Servem, tão somente, de indicadores adicionais da impertinência da tese da influência direta.

Essa evidência empírica reforça, assim, a estranheza do fato de os candidatos investirem crescentemente tempo em colocar o tema externo nos debates eleitorais. Salvo a possibilidade de desconhecimento dos candidatos e assessoria dessa realidade, algo pouco provável em função do processo

de aprendizagem eleitoral, o mecanismo de influência (interelites) indireta passa a figurar, por exclusão, como a hipótese mais forte.

Conclusão

Este capítulo buscou mostrar, em primeiro lugar, de que forma o tema política externa surgiu no debate das eleições presidenciais de 2014. Constatou-se que, embora tenha tido uma presença proporcionalmente pequena em comparação ao tema de política doméstica, a política externa apresentou um nível de polarização político-partidária bastante intenso.

Em face dessa constatação, a nota procurou apresentar um apanhado sobre a dimensão substantiva da polarização eleitoral. Mais precisamente, a proposta foi a de revelar quais temas e argumentos dividiram a posições das duas principais coalizões em disputa. Como se viu, não foi apenas a agenda substantiva do relacionamento internacional a responsável por dividir posições mas também a estrutura do processo decisório em política externa.

Reveladas as diferenças temáticas presentes no debate, o texto dedicou-se a mapear os argumentos recorrentes na literatura sobre instrumentalização eleitoral da política externa e a dinâmica observada nas eleições presidenciais brasileiras de 2014. Reside, nesse nível, o elemento mais intrigante desse fenômeno de instrumentalização na medida em que, diferentemente de outros países nos quais defesa e segurança podem reorientar a decisão do voto, a política externa não parece ter peso considerável para figurar como fator determinante das escolhas eleitorais.

Sendo verdadeira a premissa de que política externa não dá nem tira votos, as estratégias dos candidatos e partidos políticos ao levar o tema para o centro do debate carece de maiores explicações. O caso brasileiro, como se viu neste capítulo, sugere que a estratégia partidária é impactar o processo eleitoral de forma indireta, ou seja, não impactar diretamente a escolha do voto, mas por meio de um jogo de elites. O fato de a política externa ser um campo em que há pouca demanda por prestação de contas, de baixa *accountability*, tira a pressão para que os partidos tenham

propostas mais específicas. A distinção mais nítida se dá, como visto, entre as duas principais forças do espectro político nacional, o PT e o PSDB.

Por fim, o texto procura analisar o que as pesquisas de opinião, realizadas nos últimos anos, iluminam sobre a relação entre política externa e eleições. As pesquisas analisadas mostraram não haver evidências empíricas de que temas internacionais e política externa possam afetar diretamente o jogo internacional, tal qual ocorre em determinados países como Estados Unidos. Isso reforça a tese de que o papel da política externa no debate eleitoral destina-se a um diálogo entre representantes de elites, muito mais do que ao eleitor comum como alvo.