

# *América Latina: política externa e opinião pública*<sup>1</sup>

---

**Frederick C. Turner**

Department of Political Science - University of Connecticut  
Ex-presidente da WAPOR - World Association for Public Opinion Research

---

## **Resumo**

Quais são os constrangimentos à influência da opinião pública dos Estados Unidos, no sentido de definir a política externa para a América Latina? A opinião pública latino-americana pode moldar a política externa dos Estados Unidos? Este artigo apresenta os referenciais de opinião americanos, e indica os graus de interesse na América Latina desde o final dos anos 30.

**Palavras-chave:** política externa, opinião pública, América Latina

## **Abstract**

Which are the constraints upon the influence of public opinion in the United States in order to set Latin American foreign policy? Can the Latin American opinion shape United States foreign policy? This article presents the public opinion referents available to United States policymakers, and indicates the degrees of interest in Latin America since the late thirties.

**Keywords:** Latin America, foreign policy, public opinion

---

<sup>1</sup> Uma versão anterior deste artigo está publicada como "Public Opinion", cap. 9 in David W. Dent, ed., U.S. - Latin American Policymaking: A Reference Handbook (Westport: Greenwood Press, 1995), pp. 190-218.

Nos últimos dois terços do século vinte, os achados das pesquisas de opinião passaram a exercer um peso bastante considerável nas decisões de política interna tanto dos Estados Unidos, quanto das nações em todo o mundo<sup>2</sup>. Autoridades eleitas e nomeadas podem captar o que sentem os eleitores, não apenas através de eleições periódicas, mas, de forma mais regular, e por vezes até diariamente, através de sondagens de opinião. Elas respondem a demandas públicas, como no exemplo de 1994, quando as sondagens nos Estados Unidos mostraram que o público estava envolvido com a questão do crime mais do que com qualquer outra questão, e os líderes democráticos presidente Bill Clinton e o Governador Mario Cuomo de Nova York tomaram a mensagem dos seus oponentes republicanos e pediram a legislação pela prisão perpétua para criminosos com o terceiro crime violento. Os políticos, certamente, também moldam a opinião política, da mesma forma que os profissionais de marketing de partidos e consultores de mídia aconselham sobre como apresentar suas políticas preferenciais. Em última instância, os políticos não podem distanciar-se muito das orientações do público votante para buscar a reeleição, e as sondagens possibilitam que julguem essa distância numa base contínua.

Mas e sobre as pesquisas na área da política externa? O quanto as autoridades eleitas e administradores públicos nos Estados Unidos se importam com as opiniões norte-americanas sobre a política externa governamental, em oposição às questões domésticas ditas “feijão com arroz”, em cima das quais a maior parte das eleições têm historicamente vencido ou perdido? Em que medida os elaboradores de política externa têm acesso ou consideram a opinião naqueles países nos quais suas políticas terão efeito?

Essas questões podem e deveriam ser sistematicamente estudadas em cada uma das maiores regiões do mundo, mas, em termos de política externa norte-americana, a América Latina destaca-se de muitas maneiras como uma região especialmente apropriada para investigação. As outras repúblicas americanas têm se mantido historicamente como áreas de especial influência norte-americana e uma região de concepções singularmente definidas desde a declaração da Doutrina Monroe de 1823. Além disso, depois que a sondagem de opinião tornou-se comum e politicamente influente na América do Norte e na Europa em meados do século vinte, a América Latina tornou-se a área onde a sondagem se espalhou logo em seguida, e foi a região na qual a opinião pública exerceu maior influência na transição para democracia nas décadas de 1980 e 1990<sup>3</sup>. Por todas essas razões, a

---

<sup>2</sup> Na elaboração deste texto, Fabian e Massumi Echegaray contribuíram consideravelmente na coleta e interpretação dos dados.

<sup>3</sup> A rápida expansão da sondagem política da América Latina tem ajudado a consolidar regimes democráticos através de várias maneiras: propiciando a checagem de resultados eleitorais e conseqüentemente diminuindo a possibilidade de fraude, demonstrando a conspiradores de carreira que

opinião na América Latina com relação às políticas norte-americanas pode ser estudada para um impacto especial, da mesma forma que os elaboradores de políticas norte-americanos podem usar sondagens para entender as visões de seus compatriotas com relação à América Latina e às iniciativas dos Estados Unidos na região.

Para isso, os referenciais de opinião pública disponíveis para os elaboradores de políticas norte-americanos podem ser medidos através do número de questões sobre América Latina em surveys encomendados e arquivados nos Estados Unidos. Eles indicam amplas alterações nos graus de interesse sobre a América Latina ano a ano, assim como um alto ponto de interesse no início dos anos 80, e da mesma forma o interesse dos que decidem política em Washington. Voltando-se para as interpretações sobre a influência da opinião na elaboração de políticas, há um debate significativo entre os que de um lado sentem que a opinião sobre questões de política externa conformam políticas muito menos do que podem fazer as opiniões no campo das políticas internas, e os que, com uma esperança mais quixotesca, sentem que a opinião deve, pode e por vezes reina sobre as opções políticas tal como percebidas em Washington. Ao longo deste debate, questões como a qualidade da pesquisa, em qual sondagem e em qual questão acreditar em cada tema, emergem repetidamente, aumentando o interesse da análise.

### **A opinião pública norte-americana sobre a América Latina**

Ao observar os dados da opinião pública norte-americana sobre a América Latina seria ideal medir todas as questões aplicadas em todos os maiores surveys desde a década de 1930. Isto não é possível, mas uma muito boa aproximação pode ser obtida através da investigação nos acervos do Roper Center, o arquivo de surveys com o maior montante de dados sobre os Estados Unidos e outras nações. Apesar de algumas poucas sondagens estarem arquivadas exclusivamente em outros bancos de dados menores, como a California Poll, o Roper Center contém mais de 90% de todos os maiores surveys realizados nos Estados Unidos, incluindo todos os Gallup Poll, as sondagens das organizações Roper, Harris e Yankelovich, e as sondagens feitas pelas maiores redes de notícia, como o New York Times, o Washington Post, o Wall Street Journal, USA Today, CBS, ABC, NBC e CNN. Além

---

a maioria dos cidadãos rejeitam golpes militares (exceto na Venezuela), apontando em detalhe as questões em torno das quais as coalizões devem ocorrer, e indicando os padrões contrastantes de valores de cada nação que influenciaram internamente o crescimento econômico e internacionalmente as iniciativas do livre comércio.

disso, através do sistema Public Opinion Location Library (POLL), todo o arquivo de dados dos Estados Unidos no Roper Center pode ser acessado por computador por busca de palavra, de modo que é muito fácil, voltando até 1939, identificar quais questões foram aplicadas, em qual ano, sobre qual tópico, e em quais países.

Os resultados de tal investigação aparecem inicialmente no Gráfico 1. Este gráfico revela, em linhas gerais, algum interesse mais intenso sobre a América Latina no final da Segunda Guerra Mundial e entre os anos de 1960 e 1965; mas ainda mais intensamente, um grande salto de interesse para o período entre 1972 e 1991, com o maior número de questões sendo aplicado no início dos anos 80. Durante a década de 1980 as sondagens proliferaram nos Estados Unidos, de modo que os dados no Gráfico 1 em parte refletem o aumento geral nos surveys, mais do que simplesmente um interesse expandido sobre a América Latina<sup>4</sup>. Mesmo assim, os dados do Gráfico 1 refletem muito acuradamente os montantes totais de informação em opinião pública que os elaboradores de política norte-americanos tinham à sua disposição sobre as opiniões dos cidadãos americanos com relação aos vários países da América Latina para esse período de 44 anos.

Como deveria ser esperado, os perfis individuais de cada país variam enormemente neste período. Por exemplo, no Gráfico 2, parece ocorrer um grande interesse na Argentina em 1946, o ano da primeira eleição do presidente Juan Domingo Perón, e em 1982, o ano da guerra Malvinas/Falkland<sup>5</sup>. Entretanto, para muitos outros anos os arquivos Roper não contêm quaisquer questões sobre a Argentina, indicando um razoavelmente baixo nível de importância para o país, comparado às nações geograficamente próximas aos Estados Unidos. De outro lado, o Gráfico 3 deixa claro que o interesse tem sido substancialmente maior e mais sustentado para Cuba desde que Fidel Castro assumiu o poder em 1959, com um forte interesse no início da década de 1960 e um maior número de questões de surveys aplicados entre 1977 e 1984, um período em que o envolvimento cubano na América Central resultou num grande número de questões sobre este tópico. Da mesma forma, como mostra o Gráfico 4, o interesse no México tem crescido de forma intensa desde 1970.

A Tabela 1 e o Gráfico 1 nos permitem ir além das comparações entre países e delinear conclusões para as regiões da América Latina que figuram mais proeminentemente nas sondagens de opinião pública nos Estados Unidos. É bastante compreensível tanto em termos das concepções históricas quanto das mais recentes sobre o México e a América Central, que essa área se destaque para

---

<sup>4</sup> Uma das formas mais sofisticadas para enfocar os dados seria determinar a proporção de todas as questões aplicadas a cada ano que tocaram em negócios estrangeiros quanto à América Latina e quanto às nações latino-americanas individualmente.

<sup>5</sup> Os arquivos do Roper Center contêm dezoito questões sobre a Argentina em 1946 e sessenta e duas em 1982.

a opinião pública dos Estados Unidos (1.750 questões arquivadas), em contraste com os países andinos (apenas 100 questões arquivadas, 60 delas entre 1989 e 1990). O total de questões perguntadas no Caribe, outra área de destaque em política externa para os Estados Unidos, era o dobro do número sobre o Brasil e seis vezes maior sobre as nações andinas.

Analisar as questões no arquivo Roper por assunto permite uma investigação mais aprofundada sobre os temas de opinião pública em relação aos quais os líderes norte-americanos poderiam - ao menos hipoteticamente - basear suas decisões sobre política externa. Como a Tabela 2 deixa claro, diplomacia e defesa dominavam as questões perguntadas ao público norte-americano, uma vez que dominavam as concepções da elite sobre política externa. Próximo a estes em termos das questões mais perguntadas estão as avaliações de países estrangeiros, líderes e pessoas, e questões sobre o conhecimento dos norte-americanos sobre temas, candidatos e a história das nações além-mar. Contrastando essas áreas de concepção política e estratégica, outros temas são tratados de forma mínima. Por exemplo, para antes de 1993 o arquivo Roper contém apenas sete questões sobre meio-ambiente, seis para o Brasil e uma para o México. Com relação ao comércio, havia 61 questões para o México, 14 para o Brasil e seis para a Argentina, e três ou menos para os outros países.

### **Interpretações da literatura**

Além de explorar o contexto atual da opinião pública norte-americana colocada acima, é necessário analisar a literatura profissional para ver o que os acadêmicos e práticos têm descoberto ser o papel de opinião pública na política externa norte-americana. Qual é, de fato, o papel da opinião da formulação da política externa dos Estados Unidos com relação à América Latina ou com relação a outras partes do mundo, e quais são as limitações deste papel? Aqui a literatura é mais consistente do que poderia parecer inicialmente. Por exemplo, Gabriel Almond, autor do clássico trabalho *The American People and Foreign Policy* (1950) que estabelece uma compreensão geral sobre o tema para uma geração, foi acusado de estar totalmente errado (LADD, 1993:x) na sua afirmativa sobre as amplas oscilações nas atitudes norte-americanas sobre temas de política externa. Mas, mais fundamentalmente, a posição básica de Almond sobre o papel da opinião pública seguia paralela a dos seus críticos e outros acadêmicos (ver FREE and CANTRIL, 1967), Almond escreveu que “a função do público num processo democrático de elaboração de políticas é definir certos critérios de política na forma dos valores e expectativas mais amplamente obtidos”, enquanto que “as políticas,

entretanto, são produto de grupos de lideranças ('elites')” (ALMOND, 1950, p. 5-6). Nesse sentido, uma atenção detalhada na região importa menos para o público em geral, e os administradores públicos sentem uma menor pressão eleitoral direta e da opinião pública com relação a isso.

Este fato levou alguns pesquisadores a concluírem que as sondagens de opinião de fato não afetam as decisões de política externa em maior intensidade, mas que, ao contrário, os elaboradores de políticas buscam simplesmente a legitimação de suas ações na referência à opinião pública. Isto é especialmente verdade para o conceito nebuloso e efêmero de “opinião pública mundial”, o qual contém tantos componentes indefinidos que o tornam sem importância. Como Inis Claude escreveu em 1965:

*Apesar da impressionante mitologia que tem crescido em torn do conceito de opinião pública mundial, a exposição pública não tem afetado uma transformação geral da diplomacia. O papel efetivo da opinião pública no processo diplomático não tem demonstrado ser substancialmente suficiente nem para conferir benefícios prometidos pelos Wilsonianos nem para produzir os desastres temidos pelos seus críticos. (CLAUDE, 1965, p. 21)*

Isto é verdade para a elaboração de políticas norte-americanas com relação à América Latina, assim como para as políticas deste e de outros países com relação à maior parte das áreas mundiais.

Uma vez que a opinião pública nos Estados Unidos não tem sido capaz de estabelecer a política latino-americana em qualquer sentido específico ou imediato, por que isto ocorre? Quais são os constrangimentos práticos com relação à opinião pública? Aqui também a literatura especializada aponta para um número de respostas. Nesta literatura os constrangimentos incluem os seguintes nove elementos:

1. os líderes dizem que dão pouca atenção à opinião;
2. os líderes manipulam a opinião;
3. ninguém tem expectativa de que a opinião modele políticas;
4. as pessoas são basicamente desinformadas para tomar decisões políticas;
5. a opinião é complexa;
6. os resultados de pesquisas muitas vezes não são confiáveis;
7. os mídia constroem a escolha racional;
8. a América Latina tem pouca importância para os norte-americanos; e
9. são outras as dimensões do processo de elaboração de políticas que o determinam realmente. Cada uma dessas interpretações merece ser avaliada, não apenas no sentido de que se afirma terem tido influência na opinião sobre a formulação de políticas no passado, mas também no sentido de como podem mudar no futuro.

Em primeiro lugar, pode-se assumir que a opinião pública tem um pequeno papel direto na formulação de políticas, porque os líderes assim o dizem e porque têm comparativamente pouco tempo para avaliar a complexidade da opinião e seu significado. Os presidentes dos Estados Unidos raramente admitem que dão atenção à opinião, mas às vezes, de fato, o fazem. O perdão do presidente Nixon depois do caso Watergate, foi realizado pelo presidente Gerald Ford frente a uma oposição muito forte da opinião pública norte-americana, declarando simplesmente, “eu realmente acredito que esse problema termina aqui, que não posso depender da opinião pública para me dizer o que é certo” (SUSSMAN, 1988, p. 16). O perdão foi profundamente impopular nos Estados Unidos, e foi um daqueles elementos que custaram ao presidente Ford a chance de ser eleito pelo seu próprio mérito. Dado que ele não levou em conta a opinião nesta decisão, poderia se esperar que a ponderasse de forma considerável em questões muito menos danosas eleitoralmente, como a política latino-americana?

Uma razão fundamental do porque presidentes seguem essa posição é que, no que se refere à política externa, o senso convencional define que o povo americano tem muito curta memória. Tornam líderes eleitos responsáveis pelas questões domésticas de economia pessoal, tais como as pressões inflacionárias que ajudaram a conduzir o presidente Jimmy Carter para fora do cargo após apenas um mandato. Mas os líderes acreditam que, ao menos historicamente, os americanos sabem pouco e se interessam pouco sobre questões de política externa. Assim, o presidente Lyndon Johnson, depois de eleito em 1964 durante a Guerra do Vietnam, em parte dizendo que seu oponente iria perigosamente levar os Estados Unidos a participar da guerra, decidiu entrar na guerra ele próprio, apesar da insatisfação popular sobre essa decisão tê-lo levado a desistir de concorrer novamente em 1968. No debate sobre o Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA) em 1993, o presidente Bill Clinton poderia pressionar fortemente para assegurar sua aprovação no Congresso, porque sabia que para o tempo em que ele se apresentaria para reeleição em 1996, os debates de 1993 sobre política externa teriam pouco peso na corrida presidencial.

Além disso, presidentes, secretários de estado, e aqueles no topo do governo que tomam as decisões definitivas sobre políticas latino-americanas têm pouco tempo para entender a complexidade da opinião pública nessas questões. Atitudes que são levadas a parecer “surpreendentes” nas manchetes de jornais, parecem sê-lo bem menos quando se compreende a continuidade da opinião dos Estados Unidos ao longo do tempo (SIGELMAN, 1982). Além disso, a natureza das atitudes sobre opinião pública e as mudanças de atitude diferem daquelas em outras áreas. Mayer encontrou que, enquanto a entrada de novas coortes e a morte das coortes mais velhas explicam de um terço à metade das mudanças de atitudes com relação à raça ou ao papel das mulheres nos Estados Unidos durante as três décadas

depois de 1960, nenhuma causa similar apareceu com respeito às atitudes sobre política externa (MAYER, 1992). Os líderes políticos simplesmente não têm tempo para tornar-se experts em interpretar esses padrões de opinião e suas mudanças.

Certamente, presidentes e candidatos presidenciais podem aprender muito ouvindo conselheiros que são experts na arte da compreensão da pesquisa em opinião pública. Assim, no final de 1970, a sondagem de Richard Wirthlin na Flórida ajudou a convencer Ronald Reagan a enfatizar a política externa na sua corrida para a presidência. Apesar de apenas 12% dos Republicanos terem dito que se importavam com política externa, os surveys da Flórida revelavam medo com relação ao Tratado do Canal do Panamá, medo do comunismo, e medo de um “colapso do American will” e de uma “perda do poder americano” (MOORE, 1992, p. 202) temas que o candidato Reagan iria explorar com sucesso. Assim, enquanto líderes podem vir a entender estratégias políticas de vital importância através de pesquisas e interpretações sofisticadas de surveys, também aprendem nesse processo que estão sob constrangimentos não imediatos para moldar políticas de acordo com a maioria das opiniões.

O contexto dessas decisões ajuda a explicar a continuidade das políticas na América Central durante os anos 80, onde os elementos críticos em opinião pública falharam em brevar aquelas políticas que determinados líderes do setor executivo queriam seguir. Por exemplo, por volta de 1987 alguns analistas observaram que os norte-americanos rejeitavam a ajuda dos Estados Unidos aos contra-rebeldes na Nicarágua numa margem de três para um, e que os respondentes melhor informados eram os mais críticos das políticas dos Estados Unidos na América Central (LEOGRANDE, 1987). Entretanto, o presidente Reagan e o presidente George Bush foram capazes de dar continuidade as suas políticas até a derrota eleitoral dos Sandinistas na Nicarágua e a neutralização militar da ameaça de guerrilha em El Salvador.

Como isso podia ocorrer? Na América Central, grosso modo, atitudes com relação ao papel da política dos Estados Unidos eram não apenas consistentes em si mesmas, como Everett Ladd apontou já em 1983, mas também consistentes com as linhas de orientação em política externa do povo americano desde 1939. Ignorante quanto a detalhes específicos sobre o envolvimento dos Estados Unidos na América Central, o público queria conter lá a ameaça da influência comunista, assim como quis conter as ameaças fascistas na Europa na ocasião da entrada dos Estados Unidos na Guerra. Mas, em ambas as situações, o público apóia sem querer o comprometimento das tropas norte-americanas, o que era verdade para todos os grupos de líderes de opinião nos Estados Unidos nas décadas de 1970 e 1980 (HOLSTI and ROSENAU, 1990). Em 1983 os americanos decisivamente rejeitam o possível envio de mais ajuda militar ao governo de El Salvador com 70% de oposição e apenas 19% de aprovação. Mas com uma margem de 49% a 33% os

americanos também disseram que queriam triplicar a ajuda militar a El Salvador, se de fato fosse necessário prevenir um golpe comunista no país (LADD, 1983). A aparente contradição se resolve se nós calcularmos o medo da expansão comunista, e a explanação revela o quanto se perde em entendimento se se olhar as respostas de uma ou duas questões de surveys tomadas fora do contexto.

Em segundo lugar, em adição ao fato de que presidentes dos Estados Unidos algumas vezes simplesmente fazem políticas latino-americanas que vão de encontro à maioria da opinião dos Estados Unidos em questões particulares, outra limitação do papel da opinião é que os presidentes podem manipulá-la através do uso bem sucedido do poderoso púlpito que a presidência oferece. Como escrevem Kegley and Wittkopf (1979, p. 214), “os elaboradores de políticas vêem a opinião pública como algo a ser moldado, não a ser seguido”. Por exemplo, depois da invasão dos Estados Unidos em Granada em 25 de outubro de 1983, o discurso do presidente Reagan no dia 27 pela televisão elevou radicalmente tanto a proporção de americanos apoiando a invasão, quanto a aprovação geral da forma segundo a qual o presidente Reagan desenvolvia seu trabalho. Compreender os parâmetros básicos da opinião nos Estados Unidos sobre questões de política externa, ajuda os presidentes no processo de manipulação, já que eles podem utilizar o que sabem da opinião pública sobre América Latina para moldar aquela opinião no sentido que desejam. Assim, ao compreender que os norte-americanos fundamentalmente temiam que o comunismo se espalhasse na América Latina, o presidente Reagan foi capaz de utilizar apelos a esse medo, como no discurso na sala oval em março de 1986, para diluir a oposição do público e do congresso às suas políticas sobre a Nicarágua (DENT, 1993).

Em terceiro lugar, as pessoas não têm a *expectativa* de que a opinião pública determine a política externa. Quando o Conselho de Chicago sobre Relações Exteriores subsidiou estudos de âmbito nacional sobre atitudes do público em geral e de líderes nacionais com respeito à política externa em 1974, 1978, 1982 e 1986, a opinião pública não pareceu particularmente importante nos resultados do survey. Para esses anos, apenas entre 15% e 26% dos respondentes tanto dentre os líderes quanto do público em geral definiram a opinião pública como um determinante muito importante da política externa norte-americana, enquanto que de 54% a 62% do público diziam que o papel da opinião pública deveria ser mais importante do que realmente era (RIELLY, 1975, 1979, 1983, 1988). Nesse sentido, é bastante natural que Moreno (1990) e outros enfatizem que as visões de mundo dos homens de decisão, muito mais do que a opinião pública mais geral dos Estados Unidos, e que determinava a natureza e as falhas das políticas norte-americanas na América Central durante as décadas de 1970 e 1980.

Quarto, os analistas também concordam que uma outra razão pela qual os formadores de opinião desprezam a opinião do público de massa sobre fatos internacionais é que o público de massa é muito mal informado sobre o contexto daqueles fatos (INSULZA, 1986). Por exemplo, em abril de 1981, aproximadamente metade (47%) do público americano não sabia onde era El Salvador, enquanto outros 28% pensavam que era na América do Sul (SOBEL, 1987). Em junho de 1983, uma sondagem realizada pelo New York Times e CBS News encontrou que apenas 13% dos americanos compreendiam que a administração Reagan estava apoiando os “contras” na Nicarágua (CLYMER, 1983). Quando o público não compreende as dimensões de decisões específicas a serem feitas, os elaboradores de políticas não podem observá-las como uma diretriz imediata, e esta é uma razão fundamental porque, como Almond, Claude e outros têm apontado, a influência da opinião pública sobre a política deve dar-se mais em termos de orientações gerais do que diretrizes específicas.

Quinto, as visões do público americano são frequentemente contraditórias com relação à América Latina. Como aponta Howard Wiarda (1987, p. 213), durante os anos da Guerra Fria mais de seis em dez cidadãos norte-americanos queriam que os Estados Unidos prevenissem a ascensão de mais estados caribenhos com orientação marxista aliados a União Soviética, como Cuba. Mas, nessas mesmas proporções, os norte-americanos também rejeitavam a ajuda externa, a intervenção militar e operações secretas. Quando os meios a fins se contrapõem uns aos outros, os elaboradores de política externa podem apenas obter orientações gerais da opinião pública.

Além disso, uma das maiores contribuições da literatura especializada tem sido demonstrar que, assim como o público de massa está dividido sobre questões específicas da política externa norte-americana, as opiniões da elite sobre política externa também se colocam em várias categorias. Como bem demonstrou Eugene Wittkopf (1990) comparando os resultados dos surveys de elite e de massa conduzidos pelo Conselho de Chicago sobre Relações Exteriores, a Guerra do Vietnam levou a uma divisão da opinião no interior da elite com relação à contenção do comunismo, ao uso da força e uma série de outras questões de política externa. Dentre a elite, acomodados e linha-dura diferiam fortemente quanto a temas de políticas com relação à América Central durante os anos 80, como por exemplo se a ajuda militar norte-americana na região deveria ou não em última instância levar à intervenção das tropas dos Estados Unidos. Nesses debates, com a opinião nacional de massa dividida e mal informada sobre questões específicas, membros da elite observam algum apoio nas pesquisas nacionais - mas muito pouco freqüente para seus próprios pontos de vista. Os políticos podem achar que referências da opinião pública podem ser úteis retoricamente, mas isso não conduz ou mesmo informa muito substancialmente as decisões em políticas públicas e preferências de

políticos, executivos de negócios, ou membros do Conselho de Relações Exteriores. O ponto mais importante é quanto a quais elites controlam o ramo do Executivo e o Congresso, e quão harmonicamente elas podem trabalhar juntas sobre política externa, mais do que em que medida eles observam a opinião pública antes de formular suas definições.

Sexto, e de forma mais controversa, há o ponto sobre o quanto podemos confiar em resultados de sondagens de opinião. Uma das dimensões mais conhecidas deste problema é a natureza parcial de algumas sondagens, onde alguns surveys demonstram apoio a políticas advogadas por agências que financiam os surveys. Quando um survey realizado pelo Conselho de Desenvolvimento Além-Mar encontra que o povo americano está desejando significativamente apoiar uma maior assistência ao desenvolvimento daquela região (BRADFORD et al., 1972), os opositores das políticas consultadas pelo survey naturalmente duvidam de sua fonte. Num outro nível, questões específicas perguntadas em surveys que são centralmente importantes, algumas vezes são incompletas ou mal redigidas. Como Wiarda (1992) aponta, os surveys na América Latina encontram regularmente oito ou nove em dez respondentes favoráveis à “democracia” em abstrato, mas os surveys do USIA regularmente falham em perguntar aos respondentes o que entendem por democracia. Outros dados de survey demonstram um considerável apoio a governos “fortes”, e um apoio muito menor a instituições democráticas, como partidos políticos, do que a “democracia” em si.

As sondagens podem errar inteiramente. Antes das eleições que derrubaram os sandinistas na Nicarágua em fevereiro de 1990, um conjunto de mais de doze pesquisas eleitorais foi feito no país (BOLLINGER, 1990), e apenas três - os dirigidos por costarriquenhos, venezuelanos e argentinos - predisseram corretamente a vitória de Violeta Chamorro. O governo sandinista certamente criou um clima de intimidação no qual muitos eleitores não queriam declarar seu apoio a Chamorro, mas muitas organizações de pesquisas também erraram ao selecionar membros da Juventude Sandinista para seus entrevistadores. Nos Estados Unidos, os partidos Republicano e Democrata dependiam da informação de diferentes organizações de pesquisa. Com os republicanos propriamente antecipando os resultados e os democratas considerando-os errados. Do lado dos democratas, apesar do fato da empresa de Stanley Greenberg ter predito uma vitória sandinista por 44% a 27% - o que confere uma das mais grosseiras falhas de sondagem eleitoral da história - Greenberg viria a deter grande responsabilidade em sondagem no governo do presidente Bill Clinton.

Menos especificamente, mesmo os surveys de opinião pública conduzidos com muito mais cuidado podem estar sujeitos a erro. Assim como argumenta em detalhe a importante tese da espiral do silêncio de Elisabeth Noelle-Neumann (1985; SALMON and MOH, 1992), as pessoas não expressam francamente suas

opiniões aos pesquisadores quando sentem uma forte pressão social contrária às suas visões. A influência persuasiva da mídia trabalha para estabelecer normas e opiniões que parecem aceitáveis num país em particular, e quando as pessoas não conseguem expressar opiniões diferentes destas, as visões inaceitáveis caem mais na obscuridade e são efetivamente “silenciadas”. Neste processo, elaboradores de política não podem basear suas decisões numa leitura acurada da opinião pública, porque nossas medidas de opinião omitem ou subestimam visões que parecem impopulares.

Sétimo, seguindo uma das dimensões da tese da espiral do silêncio de Noelle-Neumann, os mídia têm um papel significativo em moldar o que a “opinião pública” é. Membros de um público atento podem formular julgamentos de políticas segundo informações e interpretações disponíveis, e uma grande parcela dessa informação chega a eles pelos mídia. Elementos específicos dos mídia certamente mantêm seus próprios vieses, como nos cuidadosos relatórios que afirmavam terem sido os sentimentos pró-Israel que levaram o “New Republic” a apoiar as políticas do presidente Reagan com respeito à Nicarágua (FRIEDMAN, 1987). Como Sniderman (1993) enfatiza, a tendência ao nacionalismo, como no acentuado crescimento do apoio ao presidente John Kennedy quando do fracasso da Baía dos Porcos, pode vir não da irracionalidade ou patriotismo na opinião pública, mas antes da reação do público sobre como as elites e os mídia tratam a questão.

Além disso, outras críticas afirmam que relatórios de imprensa em jornais influentes e de prestígio como o *New York Times* não apenas apóiam as definições e objetivos da política externa dos Estados Unidos na América Latina, como também reportam notícias de tal forma que reforçam esses objetivos (CHOMSKY, 1986). Opositores às políticas do governo e ao apoio que receberam do Times protestam que o jornal demitiu ou afastou críticos das políticas latino-americanas, como John Gerassi nos anos 60 ou Raymond Bonner nos anos 80, substituindo-os por escritores como Shirley Christian que apoiava a ajuda dos Estados Unidos aos 'contra'. Se o público atento apenas obtém “notícias” de tais fontes, segue o argumento, como as pessoas podem fazer julgamentos realmente confiáveis, e como pode a opinião pública colocar o governo em xeque?

Este enfoque exclui muitas dimensões da situação. De um lado, a proporção de norte-americanos que obtém suas notícias primeiramente da mídia impressa tem diminuído acentuadamente, e - mesmo que jornais venham a aparecer nas telas de computador em nossa casa - essa tendência deve continuar com o acesso mais vasto de estações de televisão às “supervias de comunicação” nos próximos anos. De outro lado, o Times contém um espectro de opiniões e reportagens, particularmente nas páginas de editoriais e em suas cartas aos editores, e mesmo os jornais mais consistentemente conservadores, tal como o *Wall Street Journal*, ganham ponto dando espaço a críticas liberais. Os Estados Unidos contêm

periódicos amplamente disponíveis que cobrem o espectro ideológico, de forma que, com as bibliotecas públicas e universitárias abertas a todos, e com mais e mais debates aparecendo na CNN, na C-Span e no National Public Radio, é irrealista ver o debate público ou o acesso à informação limitados pelo editorial de opinião ou pela cobertura de notícias do *New York Times*.

Em oitavo lugar, outra limitação da opinião pública com relação à América Latina tem sido a pequena importância dessa região para muitos norte-americanos. Consideravelmente, Levering (1978) e outros têm afirmado que a combinação de opinião pública e elaboração de política externa tem sido a mais efetiva com relação à Europa Ocidental, porque muitos americanos têm ancestrais europeus e, com a história e cultura da Europa Ocidental enfatizadas na educação pública norte-americana, o público tem compartilhado com a elite da política externa um maior entendimento nessa área. Certamente, há evidência da pouca importância para a América Latina. No survey realizado pelo Conselho de Chicago em Relações Exteriores em 1974, quando perguntados sobre a importância para os Estados Unidos da manutenção de boas relações com diferentes regiões do mundo, os respondentes classificaram a América Latina perto do mais baixo nível, apenas acima da África (RIELLY, 1978). Esboçando as implicações desta situação para as políticas centro-americanas nos anos 80, LeoGrande (1993, p. 185) argumentou convincentemente que “ambos o Congresso e o executivo podiam seguir insensíveis à opinião pública porque a questão nunca conseguia um nível alto suficiente de importância para o público de massa que levasse a enfocá-la”.

Entretanto, a relativa importância da América Latina está mudando ao longo do tempo, conforme a imigração da região vem alterando o equilíbrio demográfico nos Estados Unidos, especialmente nos estados como a Califórnia, Flórida e Texas, de forma que mais e mais norte-americanos sentem ligações étnicas com outras nações americanas. Em 1982 e 1986, os surveys do Conselho de Chicago sobre Relações Exteriores mostravam que 74% do público e de 96% a 98% dos líderes diziam que os Estados Unidos tinham um vital interesse no México. Como Peter Smith (1985) argumenta, a mobilização mexicana pode alterar a agenda norte-americana com relação ao México, o qual ganhou maior importância em 1993 e 1994 com a passagem e a implementação do NAFTA. Ao longo do tempo, especialmente se as escolas públicas e universidades oferecerem mais cursos sobre cultura e história da América Latina, membros do público atento deveriam entender melhor o contexto fora do qual as decisões em política externa da região devem ocorrer. Se é assim, deve ocorrer de fato um nível de entendimento dentro do qual mais decisões efetivas podem ser tomadas, e esses entendimentos devem ser compartilhados por aqueles - ambos dentro e fora do governo - que permanecem mais envolvidos com a América Latina.

Em nono lugar, existem, certamente, muitos outros constrangimentos sobre a política externa dos Estados Unidos além daqueles impostos pelas orientações do público. Esses incluem recursos, compreensão, e a natureza dos temas dirigidos. Para o primeiro, Stimson (1991) nota de forma importante que, nos anos 90, a capacidade dos líderes dos Estados Unidos para responderem às demandas da opinião pública diminuiu seriamente, devido ao déficit imposto pela redução de taxas da “Era Reagan” ter se tornado estrutural, permitindo uma flexibilidade muito pequena para o crescimento do gasto público em inovações políticas. A previsão do pessoal de estado permanece mais importante que nunca, como Robert Pastor (1980: 352) nos lembra, “o problema fundamental na elaboração da política externa está em que o julgamento que se faz está necessariamente baseado numa adivinhação sobre o futuro”. Algumas questões também permanecem menos tratáveis que outras, e mesmo os que apóiam líderes particulares devem reconhecê-los como tal. Assim, em 1986, enquanto 79% daqueles a quem Wittkopf (1990, p. 55) definiu como “os linha-dura” qualificaram a política externa global de Ronald Reagan como “boa” ou “excelente”, apenas 29% deles disseram o mesmo para suas políticas quanto à imigração ilegal.

Os nove elementos citados acima não vão mudar radicalmente nos próximos anos, mas mudanças graduais na sociedade norte americana deverão tornar a opinião pública ao menos potencialmente relevante para o processo de elaboração de políticas. Enquanto há a evidência de que culturas políticas em outras partes do mundo têm se tornado gradualmente mais participativas (TURNER, 1994), e enquanto há uma notável variação em cultura política entre regiões geográficas dos Estados Unidos (PATTERSON, 1968), os americanos, entretanto, em comparação com povos de outras nações, mostram considerável orgulho de suas instituições políticas e das oportunidades de participação que elas propiciam (ALMOND and VERBA, 1963). Além disso, a mudança de valores e os níveis crescentes de escolaridade nos Estados Unidos têm aumentado significativamente a capacidade de participar na política para muitos cidadãos norte-americanos. Como escreve Inglehart (1990, p. 339), com as mudanças que ocorreram na sociedade norte-americana nas quatro décadas desde que Almond and Verba escreveram *The Civic Culture*, “não apenas a educação formal mas também a experiência de trabalho desenvolvem especializações politicamente relevantes”. Se o nível geral de educação e as especializações politicamente relevantes continuam a aumentar na sociedade no futuro, uma maior proporção dos cidadãos se tornará membro do público atento, com maior capacidade de compreensão e mais interessada em questões de política externa.

## **Opinião pública na América Latina**

Ao lado de considerar a opinião pública nos Estados Unidos na formulação das políticas norte-americanas para a América Latina, da mesma forma, as autoridades governamentais também têm sido capazes de considerar a opinião nessa região. Os latino-americanos têm realizado uma quantidade impressionante de pesquisas de opinião pública em seus países ao longo das últimas seis décadas. Agora coletados em arquivos de pesquisas como o Roper Center e seus arquivos-irmãos em Campinas, Brasil (Unicamp), em Caracas, Venezuela (Un. Simon Bolívar) e na Cidade do México, esses trabalhos remontam aos estudos detalhados no Brasil nos anos 40, e ao trabalho de pioneiros como José Miguens na Argentina e Eduardo Hamuy no Chile durante os anos 50. Pesquisas detalhadas foram realizadas por governos autoritários nas décadas de 1960 e de 1970 (SMITH and TURNER, 1984), apesar de seus resultados não terem sido disponíveis ao público geral. Durante os anos 80, especialmente com a transição para a democracia e com a queda das restrições antes postas às pesquisas de opinião pelos regimes militares, estudos de opinião cresceram em toda a região, com a maioria das sondagens ainda feita para marketing comercial, mas com cada vez mais sondagens feitas por partidos políticos e candidatos, ou para informar elites políticas e o público interessado. Por vezes vinculada a projetos de pesquisas internacionais como o Survey Mundial de Valores, esse trabalho levou à produção de importantes livros básicos em vários países, como os de Marita Carballo de Cilley (1987) e Edgardo Catterberg (1991) para a Argentina, Ignacio Martín-Baró (1987, 1989) para El Salvador, e Enrique Alduncín (1986) e Alberto Hernández Medina (1987) para o México.

Este trabalho faz surgir temas que elaboradores de políticas nos Estados Unidos precisam considerar. Por exemplo, apesar de muitos norte-americanos perceberem como o maior problema peruano o tráfico de drogas do Peru para os Estados Unidos, é útil entender dos surveys peruanos que para o próprio povo peruano no final dos anos 80 as drogas eram significativamente menos perigosas do que eram a deterioração econômica e o terrorismo (FERRANDO, 1989). Isto confirma a diferença em orientações fundamentais para o “problema da droga” nos Estados Unidos, onde questões de produção são enfatizadas, e na América Latina, onde parece ser igualmente importante para os Estados Unidos diminuir a demanda por drogas dentro de suas próprias fronteiras (SMITH, 1992). Ao compreender as atitudes populares e da elite nas áreas de conflito entre os Estados Unidos e as nações da América Latina, pode ser possível apresentar soluções mais efetivas para problemas comuns, de forma que esses achados em opinião na América Latina poderiam de fato serem vistos como uma dimensão significativa da formulação de políticas.

Paralelamente ao trabalho de pesquisadores de surveys na América Latina, e dependente de seu apoio na realização de surveys em cada país, a Agência de Informações dos Estados Unidos (USIA) tem financiado surveys completos e também adicionado questões em surveys tipo “ônibus” em toda a região. Feita a pedido de elaboradores de políticas esta pesquisa tem tido certamente a possibilidade de influenciar a formulação de políticas, mas é difícil provar exatamente o quanto aqueles que elaboram as políticas externas norte-americanas têm realmente considerado as opiniões de elites e das bases na América Latina ao decidir quais ações os Estados Unidos tomariam na região. Parece correto dizer, entretanto, que enquanto a opinião pública nos Estados Unidos apenas influencia a política externa norte-americana na América Latina num grau limitado, a influência da opinião da América Latina permanece ainda mais remota.

Críticos externos e internos ao USIA indicam muitas formas nas quais os resultados de pesquisas são usados para objetivos outros do que orientar políticas. Durante os anos 80, por exemplo, críticos das políticas de Reagan na Nicarágua atacaram agudamente a sondagem da USIA na América Central, protestando que o presidente Reagan usou referências a essas sondagens para afirmar o apoio da América Central na sua ajuda aos contras, a apontando que a USIA seletivamente deu conhecimento aos aliados na imprensa apenas daqueles resultados de surveys que angariariam apoio às políticas norte-americanas (BOLLINGER and LUND, 1988). A USIA é legalmente proibida de tentar influenciar a opinião dentro dos Estados Unidos, mas essas restrições não existem para a América Latina. De fato, influenciar a opinião pública além-mar é parte da missão de “diplomacia cultural” da USIA e isso certamente envolveu fornecer dados de opinião pública de apoio - assim como montanhas de outras informações - para jornalistas na América Latina, especialmente durante as longas décadas da Guerra Fria, quando os adidos da imprensa dos Estados Unidos viram-se na guerra por coberturas de imprensa contra seus colegas cubanos e soviéticos (ver FALCOFF, 1984, p. 100-1). Numa perspectiva mais ampla, tentar remodelar as atitudes de elites estrangeiras e até do público de massa além-mar tem sido um objetivo tradicional da política externa para muitas nações, contada por uns (ROSEMBERG, 1967) e advogada por outros (FOSTER, 1988). O que a pesquisa da USIA na América Latina tem feito pela política norte-americana na região é permitir tanto uma medição mais acurada dessas mudanças quanto algumas novas formas de influenciá-las através da publicação seletiva de dados de opinião.

Outras críticas têm emergido de dentro da USIA sobre como é que efetivamente os resultados de sua sondagem na América Latina tem sido usada. Uma nata de profissionais de primeira linha tem historicamente desenvolvido esse esforço, pessoas que entendem a complexidade de aplicar e interpretar questões de survey, e que têm atuado freqüentemente na Associação Americana de Pesquisa em

Opinião Pública (AAPOR) e na Associação Mundial de Pesquisa em Opinião Pública (WAPOR). Mas esses profissionais prestam relatórios aos Oficiais do Serviço Externo (FSO), os quais geralmente não têm qualquer treino em pesquisa por amostragem, de forma que parece às vezes que os elaboradores de políticas de Washington escutaram mais o que os oficiais do Serviço Externo quiseram relatar, do que os analistas de dados realmente interpretaram. Os relatórios da USIA, que podem ser consultados nos Arquivos Nacionais e no Roper Center, são longos e detalhados, apesar de apenas iniciarem a sublinhar a riqueza dos dados coletados. Desses relatórios, os elaboradores de políticas, ou aqueles que filtram resumos dos relatórios aos elaboradores de políticas, podem certamente escolher enfatizar os resultados favoráveis às políticas que apóiam, e omitir ou dar menor importância à opinião contrária da América Latina.

Outras críticas ao esforço da USIA sugerem que questões erradas têm sido aplicadas ou que suas respostas têm falhado em afetar a política externa dos Estados Unidos. Alguns oficiais da USIA revelaram confidencialmente que os oficiais de Washington perguntaram questões do tipo positivas, ou seja, questões desenhadas para extrair do público latino-americano apenas as opiniões que dariam suporte às políticas que os homens de Washington queriam seguir em primeiro lugar. Por exemplo, os surveys da USIA demonstraram de forma duvidosa a popularidade do presidente John Kennedy na América Latina e o apelo de muitos dos objetivos da sua Aliança para o progresso (USIA, 1962, 1963). Mas compreender essas atitudes na América Latina de fato faz a Aliança para o Progresso menos efetiva? O estudo de 1963 encontrou que, nos sete países onde foi aplicado, os latino-americanos predominantemente sentiam que os Estados Unidos no passado tinham estado muito freqüentemente ao lado de regimes ditatoriais na América Latina, mas essa opinião não evitou os Estados Unidos de uma vez mais agir dessa forma em toda a região no final dos anos 60 e nos anos 70. Igualmente, tem sido recorrente em vários países para questões da USIA medir o nível de anti-americanismo ao longo do tempo (TURNER and CARBALLO, 1989), mas apesar de seu negativo impacto na opinião latino-americana sobre os Estados Unidos, têm sido tomadas decisões que incrementaram o anti-americanismo, tal como o apoio dos Estados Unidos à Grã-bretanha na Guerra das Malvinas/Falkland de 1982.

Outro problema ainda quanto à afirmação de que a opinião da América Latina pode modelar a política norte-americana é o de que os resultados das pesquisas podem ser interpretados de forma contraditória. Por exemplo, as pesquisas de Martín-Baró em El Salvador foram tanto e tão admiradas que depois de seu assassinato os presidentes da AAPOR e da WAPOR assinaram uma certidão de apoio ao trabalho e ao acadêmico. Em meados de 1980 ele encontrou um profundo pessimismo dentre o povo de El Salvador, em parte compreensível em termos do sofrimento causado pela guerra civil. Mas também encontrou que, ao

estimar as qualidades necessárias ao presidente de El Salvador para ser eleito em 1989, 44,6 % disseram que ele deveria ser capaz, enquanto apenas 12,3 % disseram que ele deveria ser democrático (MARTÍN-BARÓ, 1987, p. 122-3). Superficialmente, tal achado pode ser usado para sustentar a visão de que os latino-americanos importam-se pouco com a democracia, mesmo que haja uma considerável evidência do contrário, e ainda que as políticas externas dos Estados Unidos tenham tentado promover a democracia na região. A opinião deve ser considerada no contexto do tempo e das circunstâncias às quais foi exposta, e deve ser interpretada no contexto global de um entendimento da opinião na América Latina, onde as pessoas valorizam aumentos significativos no seu padrão de vida mais do que processos políticos particulares.

De forma semelhante, quando os elaboradores de políticas norte-americanos observaram os estudos de opinião feitos por latino-americanos, eles regularmente as consideraram complexas, tal como nos Estados Unidos. Considerando mais uma vez o caso de El Salvador, conforme relatado por Martín-Baró, seus dados demonstraram reações mistas à política de Reagan para a América Central, mesmo que ele pessoalmente se opusesse a ela. Críticos das políticas de Reagan nos Estados Unidos relataram que o financiamento norte-americano aos “contras” foi apoiado por apenas duas em dez pessoas em El Salvador (BOLLINGER, et al., 1988). Mas Martín-Baró encontrou que, enquanto 34,9% dos salvadorenhos diziam que as políticas de Reagan eram ruins ou muito ruins, 27,6% dos salvadorenhos as definiam como boas ou excelentes. Apesar de Martín-Baró ter apontado que os mais educados eram os mais críticos das políticas norte-americanas, seus dados mostravam entretanto que, entre os de educação universitária, enquanto 11,2% diziam que as políticas de Reagan eram muito ruins, 6,4% ainda as achavam excelentes (MARTÍN-BARÓ, 1989, p. 120-1). Similarmente, dados do Survey Mundial de Valores realizado no México em 1982 indicavam que, enquanto menos da metade da amostra mexicana aprovava as correntes relações entre México e Estados Unidos, aproximadamente três quartos dos mexicanos consideravam os Estados Unidos positivamente, e, predominantemente em comparação com outras nações, eles achavam que os Estados Unidos eram a nação com a qual o México devia manter laços econômicos (ZAVALA, 1987). Dados como esses do México e da América Central deram aos elaboradores de políticas em Washington a opção de ver que ao menos uma parcela significativa das pessoas na área aprovavam o que estavam fazendo, e isto, dada a tendência humana em acreditar no que se *quer* acreditar, era suficiente para considerar suas políticas justificadas.

Se a pesquisa por amostragem conduzida pela USIA não havia sido capaz de mudar as orientações das políticas norte-americanas, ela havia entretanto provado ser especialmente útil em algumas áreas, tais como apreciar as limitações do anti-americanismo. Reconhecidos escritores sobre esse tema (GRAYSON, 1985; HOROWITZ,

1985) têm visto isto parcialmente como uma via na qual membros das elites latino-americanas têm vergonha de si mesmos com relação aos Estados Unidos, uma orientação muito mais comum nos círculos universitários e de classe média do que entre pessoas de negócios, profissionais ou a população como um todo.

Com dados de surveys da USIA de 1955, a Tabela 3 confirma que o anti-americanismo era historicamente baixo na América Latina quando as populações urbanas em geral eram questionadas. Na escala de 5 graus relatada na Tabela 3, por exemplo, 12% dos chilenos entrevistados disseram que eram “desfavoráveis” aos Estados Unidos e apenas 1% disse que era “muito desfavorável” (USIA, 1955, p. 1).

Outros surveys da USIA após 1955 tendiam a reafirmar os elaboradores de políticas de Washington, refletindo o fato de que, apesar dos latino-americanos criticarem algumas vezes políticas particulares do governo norte-americano na região, eles admiravam a cultura, as liberdades políticas e as oportunidades educacionais dos Estados Unidos (TURNER and CABALLO, 1989).

Esses surveys continuaram a indicar que o nível de anti-americanismo na América Latina permanecia amplamente mais baixo do que poderia se inferir das colocações da imprensa por alguns intelectuais, e das ações dirigidas ou definidas por membros de governo. Tais achados devem ter sido gratificantes para muitos dos membros de governo que os viram, mas também permitiram que políticas fossem feitas no contexto de um entendimento mais amplo do que os latino-americanos valorizavam ou admiravam.

## **Conclusões**

A avaliação cuidadosa da literatura sobre opinião pública e elaboração de políticas para a América Latina indica que as sondagens têm menos influência do que o mais ardoroso celebrador da “democracia americana” imagina. Isto é verdade devido a uma série de razões. Ambos a elite e o público de massa têm se dividido com respeito a aproximadamente todas as maiores questões na América Latina, de forma que não há um mandato popular predominante para uma política sobre outra. Membros da elite podem escolher, selecionar políticas por outro critério. E assim justificar suas escolhas com relação às preferências do público de massa com o qual eles concordam. Do mesmo modo, membros da elite política claramente manipulam a opinião de massa pela forma como relatam acontecimentos, o tempo e a orientação de novas explanações, e a busca de endosso nos negócios, trabalho e setores acadêmicos da sociedade. Além disso, questões de política externa geralmente não têm a importância de questões domésticas para eleitores nos Estados Unidos, e apesar de questões como a ascensão de regimes anti-americanos em Cuba ou Nicarágua terem envolvido

muitos americanos nas décadas de 1960 a 1990, nunca exerceram papel tão proeminente para os medos dos cidadãos como o fizeram a Guerra do Vietnam ou os perigos na Europa e no Oriente Médio. Nos anos 90, como as “ameaças” da América Latina pareceram desaparecer ainda mais, pode-se esperar que o público em geral dê menos atenção nessa área, apesar da imigração oriunda da América Latina e as novas oportunidades para investimento funcionarem na direção oposta. Outros constrangimentos que analistas têm notado quanto ao grau no qual a opinião pública pode moldar políticas latino-americanas incluem o baixo nível de informação específica que o público de massa tem, a influência dos mídia na elaboração da opinião, e as críticas da própria arte da sondagem.

Dadas essas limitações no impacto da opinião nos Estados Unidos, a influência da opinião pública da América latina permanece ainda mais tangencial. Autoridades públicas nos Estados Unidos são eleitoralmente responsáveis por cidadãos no seu país, mas não os da América Latina. Entretanto, através da USIA e de outras fontes, aquelas autoridades monitoram de fato a opinião na América Latina, de forma que as opiniões na região têm se tornado uma parte a mais do processo de formação de políticas. Os constrangimentos à influência da opinião norte-americana também funcionam para a da América Latina: é dividida, mal informada em detalhes, e influenciada pelos mídia e pelas ações das elites políticas. Para as políticas norte-americanas serem bem sucedidas, devem levar em conta a opinião latino-americana, e isso é mais necessário e mais passível nos anos 90 do que antes, devido à ampliação da transição democrática e ao surgimento de organizações de pesquisa de opinião pública efetivas na região.

Revisar o papel da opinião na formação de políticas é portanto útil num duplo sentido, em termos de esclarecer os processos políticos tanto nos Estados Unidos quanto na América Latina. Internamente, tal revisão faz com que o caráter essencial da democracia nos Estados Unidos se destaque mais claramente. Enquanto seria um erro esperar decisões políticas específicas para debruçar-se sobre sondagens de opinião pública, é também necessário apreciar que aquelas políticas devem ser formuladas em conformidade com os valores básicos, conceitos e orientações do povo norte-americano.

Essa não é a democracia direta das reuniões municipais da Nova Inglaterra, mas é governo responsivo para uma nação grande e poderosa. Na América latina, como as sondagens têm sido feitas mais ampla e efetivamente, líderes políticos dos anos 90 devem também levar em conta as orientações de seus cidadãos mais do que foi feito no passado. Talvez, conforme as nações do hemisfério ocidental obtenham maiores níveis de cooperação econômica nos próximos anos, e conforme os crescentes níveis de prosperidade e educação dêem tempo e informação necessários a cada vez mais cidadãos para julgamentos políticos mais informados, a influência da opinião pública crescerá consideravelmente.

**Tabela 1**  
**Questões aplicadas nos Estados Unidos sobre a América Latina, por região**  
**Arquivos Roper Center**  
**1939-1992**

Ano	Cone Sul	Andes	Caribe	México e América Central	Total
1939	4		1	5	10
1940	1			5	6
1941	3			5	9
1942					
1943	1				1
1944	1			4	5
1945	3			4	7
1946	19			2	21
1947	5	3		1	9
1948	6		1	12	19
1949			1		1
1950	2	1		1	4
1951		1		2	3
1952					
1953	1				1
1954	1		2	2	5
1955	6		2	2	10
1956		1			1
1957					
1958					
1959			3		3
1960	1		16	1	18
1961			11		11
1962			16		16
1963			11		11
1964	2		16	1	19
1965			20	1	21
1966			3	1	4
1967			3		3
1968			2		2
1969			4		4
1970			2	2	4
1971	1		1	9	11
1972	22	6	11	1	40

1973	9	6	5	6	26
1974	9		16	7	32
1975	5	1	2	15	23
1976	3		7	8	18
1977	15	1	21	51	88
1978	3		45	75	123
1979	6	1	32	28	67
1980	1	2	40	5	48
1981	4		18	54	76
1982	66		43	129	238
1983	17	3	97	273	390
1984	2	2	29	99	132
1985	8	2	20	114	144
1986		1	7	216	224
1987	3		10	196	209
1988	9	6	24	113	152
1989	4	27	12	131	174
1990	3	33	8	91	135
1991	12	2	16	61	91
1992	6	1	8	17	32

Cone Sul – Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai

Região Andina: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela

Região Caribenha: Repúblicas das Ilhas, incluindo Cuba

América Central e México: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá

**Tabela 2**  
**Temas de questões aplicadas nos Estados Unidos sobre a América Latina**  
**Arquivos Roper Center, 1939-1992**

Países	Diplomacia	Defesa	Opiniões	Informação
Argentina	54	5	25	20
Bolívia	6	2		4
Brasil	36	6	39	10
Chile	14	1	13	9
Colômbia	37	15	1	7
Cuba	155	74	23	20
República Dominicana	7	7		2
Ecuador				2
El Salvador	175	123	15	31
Guatemala	10	2	3	1
Haiti	1			2
Honduras	23	12	2	2
México	61	20	66	3
Nicarágua	447	89	19	57
Panamá	282	114	6	44
Paraguai	8	3		2
Peru	10	1	7	10
Uruguai	1			
Venezuela	3		3	1
Total	1330	474	222	227

Nota: o sistema de classificação por questões do Roper Center define “diplomacia” como política externa norte-americana; “defesa” como política de defesa norte-americana / gastos, defesa civil, serviço militar, uso da força militar; “opiniões” como opiniões sobre países estrangeiros, líderes e pessoas, e “informação” como conhecimento sobre temas e candidatos, conhecimento geral e histórico.

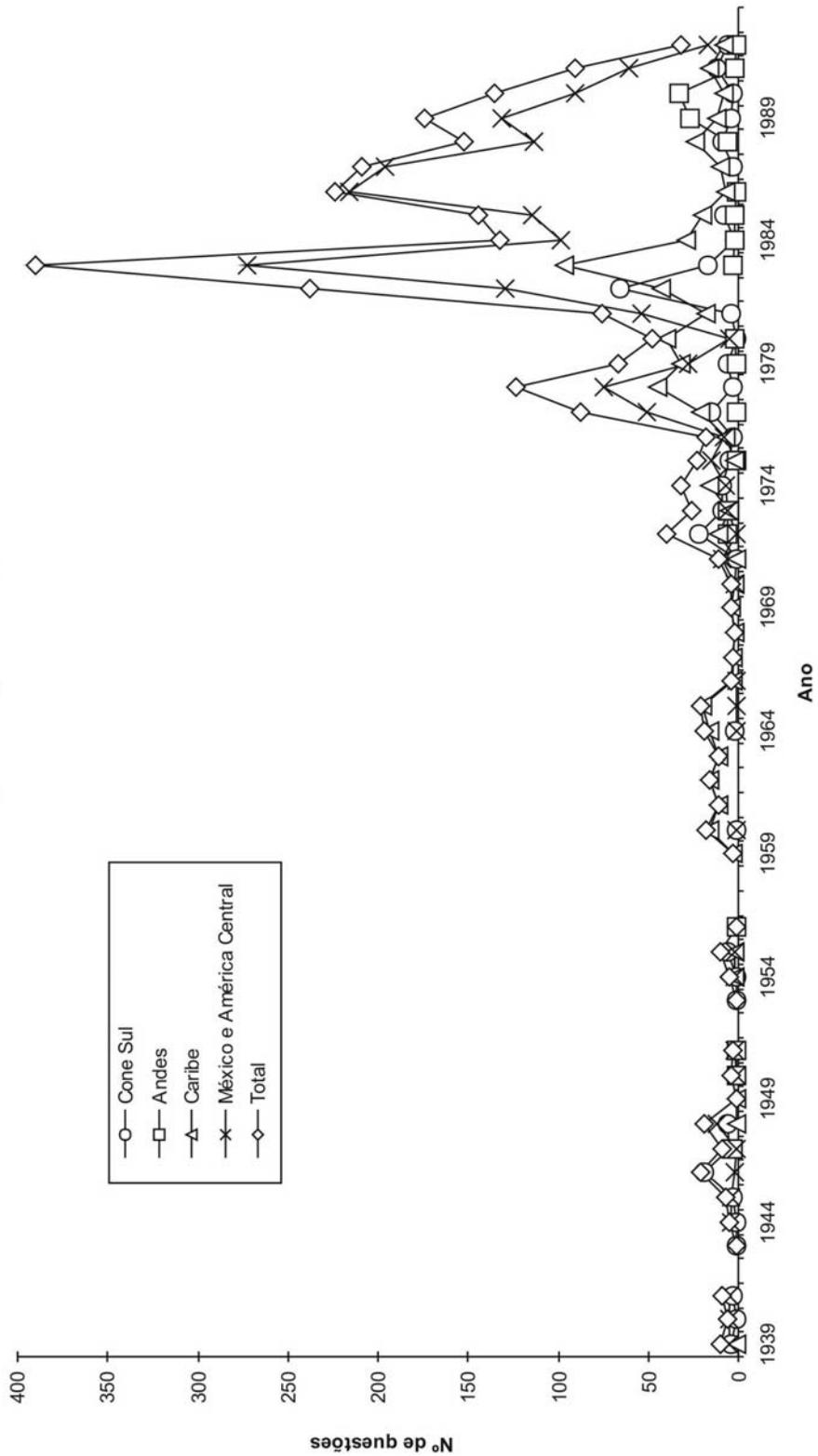
**Tabela 3**  
**Atitudes com relação aos Estados Unidos em áreas urbanas de cinco países da**  
**América Latina, 1955 (em%)**

Países e Número de Casas	Favoráveis	Desfavoráveis
Venezuela (414)	82	3
Cuba (472)	79	10
Colômbia (518)	75	7
Chile (1.424)	62	13
Brasil (489)	60	9

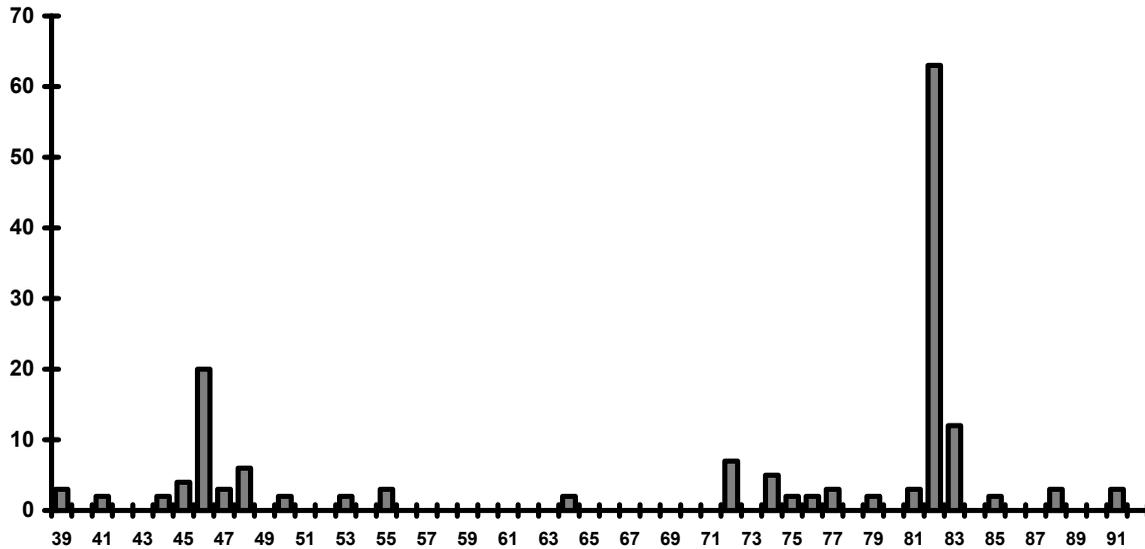
Questão: “Por favor pegue este cartão. Eu vou elencar uma série de países, e você me dirá qual sua opinião de cada um”. As alternativas no cartão eram: muito favorável, favorável, neutro, desfavorável, muito desfavorável. No Chile, a amostra era de chilenos de 18 anos ou mais em 33 cidades de 10.000 ou mais habitantes. Nos outros países, o survey foi realizado em Bogotá, Medellín, Caracas, Havana, Rio de Janeiro e São Paulo.

Fonte: United States Information Agency, 1955. *Chilean Attitudes toward the United States and U.S. Economic Policies*. Relatório n. 3, 31 de Outubro.

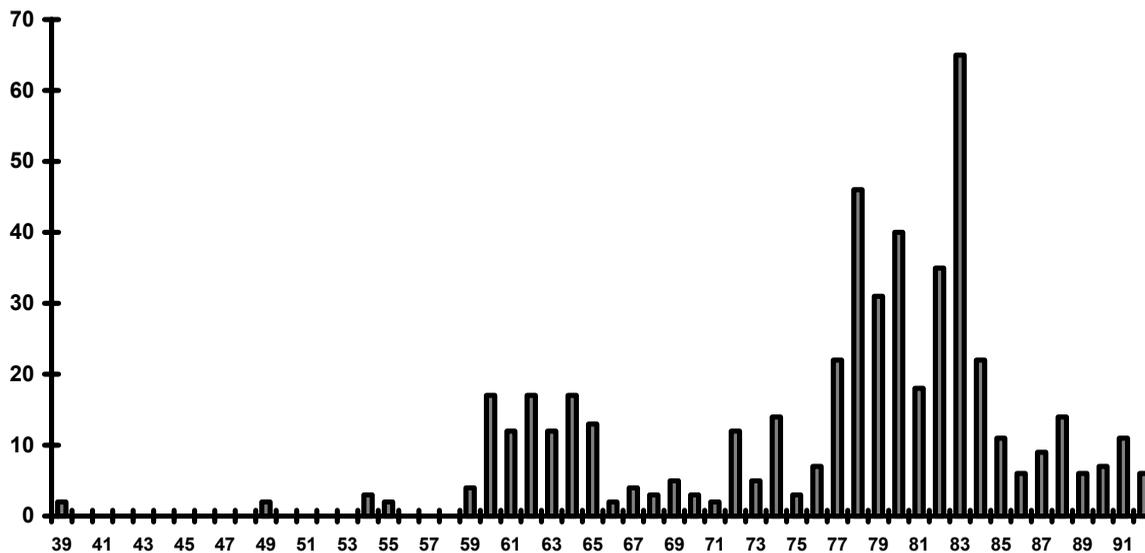
Gráfico 1  
Questões aplicadas nos Estados Unidos sobre a América Latina, por região  
Arquivos Roper Center, 1939-1992



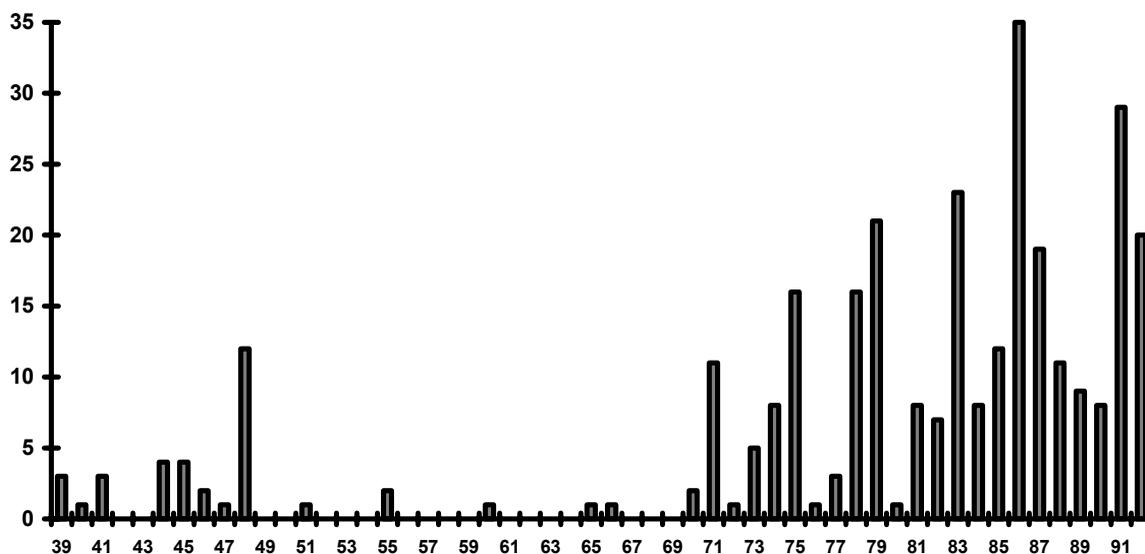
**Gráfico 2**  
**Número de questões aplicadas nos Estados Unidos sobre a Argentina, por ano**  
**Arquivos Roper Center**  
**1939-1992**



**Gráfico 3**  
**Número de questões aplicadas nos Estados Unidos sobre Cuba, por ano**  
**Arquivos Roper Center**  
**1939-1992**



**Gráfico 4**  
**Número de questões aplicadas nos Estados Unidos sobre o México, por ano**  
**Arquivos Roper Center**  
**1939-1992**



#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDUNCÍN, E. *Los valores de los mexicanos*. Mexico City: Fomento Cultural Banamex, 1986.

ALMOND, G. I. A. *The american people and foreign policy*. New York: Praeger, 1950.

ALMOND, G. A.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BENNET, W. L. Marginalizing the majority: conditioning public opinion to accept managerial democracy. In: MARGOLIS, M.; MAUSER, G. A. (ed.). *Manipulating public opinion: essays on public opinion as a dependent variable*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1989.

BOLLINGER, W. Poolsters invade Nicaragua: pre-election survey flood. *Interamerican Public Opinion Report*, v. 1, n. 14, p. 4-5, january 1990.

BRADFORD, C. I., Jr, et al. *New directions in development: latin american, export credit, population growth, and U.S. attitudes*. New York: Praeger Publishers, 1972.

CARBALLO DE CILLEY, M. *Qué pensamos los argentinos? Los calores de los argentinos en nuestro tiempo*. Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1987.

CATTERBERG, E. *Argentina confronts politics: political culture and public opinion in the argentine transition to democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989.

CHOMSKY, N. All the news that fits. *Utne Reader*, p. 56-65, february-march 1986.

CLAUDE, I. L., Jr. *The impact of public opinion upon foreign policy and diplomacy: open diplomacy revisited*. The Hague: Mouton & Co, 1965.

CLYMER, A.. Poll finds americans don't know U.S. positions on Central America. *New York Times*, 1 july 1983.

DENT, D. W. Public opinion and latin american policy. *Unpublished paper*, 1993.

FALCOFF, M. *Small countries, large issues: studies in U.S.-latin american asymmetries*. Washington: American Enterprise Institute for Public Opinion Research, 1984.

FERRANDO, D. *Estúdio de percepciones sobre drogas de la población urbana del Peru: una investigación de opinión pública*. Lima: Centro de información y educación para la prevención del abuso de drogas, 1989.

FOSTER, G. D. Public opinion: the fulcrum of alliance cohesion. In: SABROSKY, A. N. (ed.). *Alliances in U.S. foreign policy: issues in the quest for collective defense*. Boulder: Westview Press, 1988.

FREE, L. A.; CANTRIL, H. *The political beliefs of americans: a study of public opinion*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1967.

FRIEDMAN, R. I. Sellig Israel to America: the Hasbara project targets the U.S. media. *Mother Jones*, n. 52, p. 21-26, february-march 1987.

GRAYSON, G. W. Anti-americanism in Mexico. In: RUBINSTEIN, A. Z.; SMITH, D. E. (ed.). *Anti-americanism in the third world: implications for U.S. foreign policy*. New York: Praeger, 1985.

HERNÁNDEZ, A. M. et al. *Como somos los mexicanos*. Mexico city: Centro de Estudios Educativos, 1987.

HOLSTI, O. R.; ROSENAU, J. N. The structure of foreign policy attitudes among american leaders. *Journal of Politics*, v. 52, n. 1, p. 94-125, february 1990.

HOROWITZ, I. L. Latin America, anti-americanism, and intellectual hubris. In: RUBINSTEIN, A. Z.; SMITH, D. E. (ed.). *Anti-americanism in the third world: implications for U.S. foreign policy*. New York: Praeger, 1985.

INGLEHART, R. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press, 1980.

INSULZA, J. M. The United States and Central America. In: WESSON, R.; MUÑOZ, H. (ed.). *Latin american views of U.S. Policy*. New York: Praeger, 1986.

KEGLEY, C. W., Jr.; WITTKOPF, E. R. *American foreign policy: pattern and process*. New York: St. Martin's Press, 1979.

LADD, E. Carl. Public opinion on Central America. *Public Opinion*, v. 6, n. 4, p. 21-41, aug.-sept. 1983.

\_\_\_\_\_. Foreword. In: SOBEL, R. (ed.). *Public opinion in U.S. foreign policy: the controversy over Contra Aid*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1993.

LEOGRANDE, W. M. *Central America and the polls: a study of U.S. foreign policy toward El Salvador and Nicaragua under the Reagan administration*. Washington Office on Latin America, 1987.

\_\_\_\_\_. *Did the public matter? The Impact of opinion on congressional support for Ronald Reagan's Nicaraguan policy*. In: SOBEL, R. (ed.). *Public opinion in U.S. foreign policy: the controversy over Contra Aid*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1993.

LEVERING, R. B. *The public and american foreign policy, 1918-1978*. New York: William Morrow and Company, 1978.

MARTÍN-BARÓ, I. *Así piensan los salvadoreños urbanos (1986-1987)*. San Salvador: UCA Editores, 1987.

\_\_\_\_\_. *La opinión pública salvadoreña (1987-1988)*. San Salvador: UCA Editores, 1989.

MAYER, W. G. *The changing american mind: how and why american public opinion changed between 1960 and 1988*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

MOORE, D. W. *The Superpollsters: how they measure and manipulate public opinion in America*. New York: Four Walls Eight Windows, 1992.

MORENO, D. *U.S. policy in Central America: the endless debate*. Miami: Florida International University Press, 1990.

NOELLE-NEUMANN, E. *The spiral of silence: public opinion - our social skin*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

PAGE, B. I.; SHAPIRO, R. Y. *The rational public: fifty years of trends in american's policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

PASTOR, R. A. *Congress and the politics of U.S. foreign economic policy, 1929-1976*. Berkeley: University of California Press, 1980.

PATTERSON, S. C. The political cultures of the american states. In: LUTTBEG, N. R. (ed.). *Public opinion and public policy: models of political linkage*. Homewood, ILL.: The Dorsey Press, 1968.

RIELLY, J. E. *American public opinion and U.S. policy 1979*. Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1975.

\_\_\_\_\_. *American public opinion and U.S. foreign policy 1983*. Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1983.

\_\_\_\_\_. America's State or mind: trends in public attitudes toward foreign policy. In: KEGLEY, C. W., Jr.; WITTKOPF, E. R. (ed.). *The domestic sources of american foreign policy: insights and evidence*. New York: St. Martin's Press 1988.

ROSENBERG, M. J. Attitude change and foreign policy in the cold Era. In: ROSENEAU, J. (ed.). *Domestic sources of foreign policy*. New York: The Free Press, 1967.

SALMOM, C. T.; MOH, C.-Y. The spiral of silence: linking individual and society through communication. In: KENNAMER, J. D. (ed.). *Public opinion, the press, and public policy*. Westport: Praeger, 1992.

SIGELMAN, L. The presidency: what crisis of confidence?. In: GRABER, D. (ed.). *The president and the public*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1982.

SMITH, B. H.; TURNER, F. C. The meaning of survey research in authoritarian regimes: Brazil and the southern cone of Latin America since 1970. In: WILKIE, J. W.; PERKAL, A. (ed.). *Statistical abstract of Latin America*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, v. 23, 1984.

SMITH, P. H. (ed.). *Drug policy in Americas*. Boulder: Westview, 1992.

\_\_\_\_\_. U.S.-Mexican relations: the 1980s and beyond. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 27, n. 1, p. 91-101, february 1985.

SNIDERMAN, P. M. A new look in public opinion research. In: FINIFTER, A. W. (ed.). *Political science: the State of the discipline II*. Washington: The American Political Science Association, 1993.

SOBEL, R. (ed.). *Public opinion in U.S. foreign policy: the controversy over Contra Aid*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 1993.

\_\_\_\_\_. *Public opinion toward U.S. involvement in Central America*. Paper presented at the annual conference of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, Sept. 1987.

STIMSON, J. A. *Public opinion in America: moods, cycles, and swings*. Boulder: Westview Press, 1991.

SUSSMAN, B.. *What americans really think: and why our politicians pay no attention*. New York: Pantheon Books, 1988.

TURNER, F. C. Rethinking political culture. In: SMITH, P. H. (ed.). *Democracy and social science in Latin America: issues, methods, and comparative perspectives*. Boulder: Westview Press, 1994.

TURNER, F. C.; CARBALLO DE CILLEY, M. Argentine attitudes toward the United States. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 1, n. 4, p. 279-93, dec. 1989.

UNITES STATES INFORMATION AGENCY. *Chilean attitudes toward the United States and U.S. economic policies*. Report n. 3, 31 october 1955.

\_\_\_\_\_. *The economic and political climate or opinion in Latin America and Attitudes toward the Alliance for progress: results of a public opinion survey in seven countries*. R-110-63 (R). June 1963.

\_\_\_\_\_. The impact of president Kennedy's visit to Mexico. R-120-62 (R). October 1962.

WIARDA, H. J. *Finding our way? toward maturity in U.S.-Latin American relations*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.

\_\_\_\_\_. *American foreign policy toward Latin America in 80s and 90s: issues and controversies from Reagan to Bush*. New York: New York University Press, 1992.

WITTKOPF, E. R. *Faces of internationalism: public opinion and american foreign policy*. Durham: Duke University Press. 1990.

ZAVALA, I. Valores políticos. In: MEDINA, A. H. et al. *Cómo somos los mexicanos*. Mexico City: Centro de Estudios Educativos, 1987.

*Recebido para publicação em Março/1995  
Tradução e publicação autorizadas pelo autor*