



## AS ANTÍTESES DA DEMOCRACIA E DA COMUNICAÇÃO: A INSERÇÃO DA MÍDIA NA TEORIA POLÍTICA

Adenoncillo Luiz Carnevalli\*

### **Resumo:**

O objetivo deste artigo é buscar visualizar, no cenário do século XXI, o papel da interação política-sociedade e os efeitos da opinião pública sobre as políticas desenvolvidas, verificar as lacunas dos estados democráticos e buscar preceitos que poderiam constituir um modelo de bem-estar da democracia (well-been of democracy), mas incluindo como variável o papel da mídia, bem como o de outras esferas, como Justiça e iniciativa privada, sobre os resultados produzidos – ou que deixam de ser produzidos – na esfera pública.

**Palavras-chaves:** democracia, comunicação, mídia, política, teoria política, teoria democrática, opinião pública, interação.

### **1. Teorias democráticas assépticas**

Na polis da Grécia Clássica está o berço da democracia, vocábulo que, àquela época, indicava a tradução mais próxima de “governo do povo”, embora não envolvesse, ou melhor, não aceitasse, a participação de toda a população. O sistema, sob as críticas de Platão e Aristóteles, excluía, por exemplo, escravos e mulheres. Não obstante, era a forma de governo mais avançada e participativa surgida na história da humanidade. As correntes da teoria política ainda bebem da fonte dos gregos antigos, seja em busca do sentido

---

\* Mestrando em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/5632013881378548>.

perdido ou distorcido da palavra “democracia” ao longo do tempo ou mesmo à procura de novas formas ideais de sua aplicação, nem sempre factíveis no mundo da vida real.

O que fazia da democracia o tesouro grego vem se transformando em poeira cósmica de um espaço cada vez mais dilatado. O “governo do povo” só era possível naquela época porque as pessoas se encontravam em locais públicos para decidirem sobre questões fundamentais para a vida em comum na cidade. Na hora das discussões, “todos” estavam no mesmo espaço físico, no mesmo tempo, podiam ver quem estava ao redor e serem vistos por seus interlocutores. Membros da democracia tinham possibilidades mais ou menos parecidas de dialogar com as estrelas de um céu infinito, e de chegar, por si próprios, a respostas sobre o seu ambiente. A sociedade, mesmo restrita a estes participantes, era formada por cidadãos com idéias e posições distintas e renováveis. Hoje, o céu, limitado e esquadrinhado, pode ser apenas uma imagem de descanso de tela de computador. Tempo e espaço foram capturados e domesticados pelo homem. Este seqüestro fundiu real e virtual, o espelho apropriou-se da essência daquilo que lhe era projetado. Como ironiza J.Baudrillard: “Por tudo, mistura-se o que era separado (...), a interatividade nos ameaça por toda a parte” (Baudrillard, 1997:145).

Diante de tal quadro, o objetivo deste artigo é buscar visualizar, no cenário do século XXI, o papel da interação política-sociedade e os efeitos da opinião pública sobre as políticas desenvolvidas, verificar as lacunas dos estados democráticos e, ao menos, tatear preceitos que poderiam constituir um modelo de bem-estar da democracia (Well-been of democracy). O diferencial é a não fixação da discussão apenas sobre o ângulo de teorias políticas que tratam o jogo do poder com assepsia em relação a outras esferas. A intenção é justamente incluir estudos de referência que deixam claras as ações de setores, tais como mídia, Justiça e iniciativa privada sobre os resultados produzidos – ou que deixam de ser produzidos - na esfera pública. A atenção maior é dada à mídia, que, embora exista desde meados do século XV, somente com alguns dos autores do final do século XX passa a ser inserida nos estudos sobre o jogo político e a formulação de políticas públicas.

## **2. Antíteses teóricas**

A teoria política tem como uma das suas principais subdivisões de estudo a teoria democrática, que nos interessa em especial. As diversas correntes da teoria democrática concentram suas energias em dois campos teóricos explícitos, um relacionado à participação e outro à representação, como será detalhado. Dentro destas duas vertentes, outras áreas de estudos específicos também são desenvolvidas, como, por exemplo, sobre as regras do sistema eleitoral ou sobre a ampliação de canais de participação popular em decisões governamentais.

A teoria da comunicação também apresenta um corte bem definido, colocando, de um lado, as correntes que tratam do controle das massas através dos meios de comunicação, e de outro, as que vêem uma interação preliminar dos indivíduos, que não se movem de forma tão “obediente” à mídia, mas se transformam numa espécie de gelatina, ou seja, não tão controlável quanto se pregava.

Tanto na teoria política quanto na teoria da comunicação, as formas como se dão as interações face a face e as interações que não são feitas de forma interpessoal, bem como a sua publicização ou a sua opacidade, são pontos-chave para a compreensão do complexo jogo de poder desenvolvido na conurbação de arenas distintas (Thompson, 1995).

Como a Grécia Clássica é o marco zero para o estudo da democracia, é válido partir da análise de J.Thompson sobre como acontecia o processo de interação entre as pessoas antes do advento da democracia e dos próprios meios de comunicação:

Durante a maior parte da história humana, a grande maioria das interações sociais eram face a face. (...) As tradições orais dependiam, para sobreviver, de um contínuo processo de renovação. Eram, por um lado, abertas, em termos de conteúdo, permitindo, na renovação, uma série de atos criativos, e, por outro, restritas, em termos de alcance geográfico (Thompson, 1995:77).

A interação face a face, conforme Thompson, era exercida num contexto de co-presença, onde os participantes partilham de um mesmo sistema referencial de tempo e espaço. A comunicação tinha um caráter dialógico. Esta interação pode ser vista como determinante para a formação talvez da primeira forma de Opinião Pública (O.P)<sup>1</sup> consistente, na Grécia, onde o governo - ou pelo menos questões importantes da esfera

---

<sup>1</sup> A expressão “opinião pública” será abreviada para OP.

governamental – era(m) decidido(s) e/ou exercido(s) realmente pelo povo. A O.P perderia este tipo de efetividade direta nos séculos posteriores, como chamaram atenção, entre outros, Key Jr., E. Schattschneider e Bernard Berelson.

Com o crescimento demográfico e o aumento das distâncias entre os interlocutores, a democracia assumiu conotações próprias em sociedades e tempos distintos, com maior ou menor participação da população. Dentre as teorias que tentaram classificar o modelo democrático e as formas de participação popular nas decisões que afetam o público, algumas linhas se destacam, sob oposições clássicas: democracia direta (ou participativa) versus democracia indireta (ou representativa); democracia protetora versus democracia desenvolvimentista; participação racional versus participação irracional; decisões coletivas versus decisões individuais; interesses privados versus interesses públicos, entre outras. Em todas, a intensidade e a motivação da participação da sociedade nas decisões políticas é o alicerce para as argumentações, que, na verdade, retratam os duelos “elite versus camadas inferiores” e “manutenção do *status quo*, ou seja, conservação, versus revoluções posteriores ao sistema, ou seja, renovação”, ou, sob outro ponto de vista, a convivência não violenta entre interesses de grupos sociais distintos na disputa pela legitimação de suas posições.

A partir da obra de Schumpeter, responsável por derrubar os mitos acerca da perpetuação do sistema grego clássico, que exigia cidadãos bem informados, conscientes de sua vontade e desejosos da busca pelo bem comum, a democracia é redefinida como uma mera forma de se conseguir uma minoria governante legítima. Tal pensamento inaugura uma série de correntes teóricas sobre as novas formas assumidas pela democracia. Mesmo pensadores tidos como democratas temiam o que Tocqueville chamou de “tirania da maioria”. A grande oposição, em estágios diferentes de argumentação, e com teorias que receberam nomes distintos, conforme mapeia Luís Felipe Miguel, é entre, de um lado, a linha da democracia representativa/indireta e/ou empírica e/ou protetora e/ou limitada, e, por outro, a linha da democracia participativa/direta e/ou racional e/ou desenvolvimentista e/ou republicana. Na segunda, ainda pode ser incluída a corrente defensora da chamada democracia deliberativa.

No primeiro grupo, a participação política, em geral, restrita ao direito ao voto em eleições periódicas para a escolha de governantes, é vista como um mecanismo de proteção contra o risco de despotismo dos que exercem o poder. As teorias desta linha se ramificam

em outras, que buscam entender o jogo político em busca dos votos, a forma como se dá o poder de grupos de elites, bem como a própria motivação ou apatia – racional ou irracional – dos eleitores. Os estudos concentram o foco sobre as variáveis que levam à escolha dos representantes e como se dá esta representatividade.<sup>2</sup>

Já na segunda corrente, as teorias valorizam a participação política por si mesma, vendo nela um instrumento para o desenvolvimento das capacidades dos cidadãos. A política é vista como algo maior do que simplesmente o pleito eleitoral ou a representatividade, é tratada como uma possibilidade de participação e diálogo entre toda a população, ou grupos significativos dela - inclusive durante o exercício dos mandatos governamentais - para a definição de questões importantes para o alcance do bem comum. Esta linha remete à democracia grega clássica.<sup>3</sup>

Devido à vasta gama de estudos especializados sobre o tema, alguns teóricos tentaram desenvolver taxionomias sobre as teorias, entre eles, Giovanni Sartori, Maepheron e David Held. Despenderam esforços, porém, em torno do campo político como uma bolha isolada das influências externas, considerando, no máximo, as ações de algumas organizações sociais, como partidos políticos e sindicatos, sem considerar como outras esferas interferem no comportamento dos jogadores, dos árbitros e do próprio público desta partida. Na companhia de Pierre Bourdieu, Michael Howlett e Thompson, nomes do pensamento contemporâneo, Miguel começa a desfazer o nó, inserindo na discussão o que chama de “ponto cego nas teorias da democracia”: a presença da mídia como chave para a compreensão do jogo político. Segundo ele, falhas que custam a efetividade das teorias democráticas estão relacionadas à redução da comunicação à informação e à pressuposição de que a concorrência mercadológica por si só controlaria a

---

<sup>2</sup> Schumpeter, Madison, Lazarsfeld, Antony Dows, Willian Riker e Robert Dahl podem ser colocados neste grupo.

<sup>3</sup> Esta corrente envolve grupos desenvolvimentistas e comunitaristas. Na influência desenvolvimentista, a participação política possui caráter educativo; a virtude cívica é fruto de aprendizado prático, que faz nascer indivíduos mais capazes e competentes. Já para os comunitaristas, a comunidade é fonte de identidade; um direito é reconhecido se serve a um fim moralmente importante. Tais posições estão ligadas à teoria da Vontade Geral, de Rousseau, que trata a sociedade não como uma mera agregação, mas como associação. Daí a importância dada à vontade geral, ao “eu-comum”. Semelhanças também guardam com o pensamento de Montesquieu, de cuja teoria deriva a idéia de que a democracia plena é possível em pequenas cidades-estado, onde haveria a possibilidade de formação de pequenos fóruns para a discussão face a face dos problemas comuns a todos ou a grupos especificamente atingidos. Pattenman, Bobbio, Friedland e Castells, além de pensadores como Karl Marx, Stuart Mill, Hannah Arendt e Jürgen Habermas constituem os maiores expoentes da corrente participativa. Com argumentos distintos, dirigem suas teorias para a formação dos canais de participação popular com capacidade para interferir nas decisões do poder público.

qualidade das notícias veiculadas. As críticas mais ácidas de Miguel são direcionadas a Habermas, por considerar, em sua teoria, apenas a “boa política”, onde, na esfera pública, todos os cidadãos discutiriam, em pé de igualdade, as questões fundamentais para o bem comum, sem abordar as condições de acesso a esta esfera, a posição social dos falantes ou mesmo o conflito – ao invés do consenso - como característica propulsora do desenvolvimento humano.

### **3. Padrões de interação**

Faz-se necessário retomar o raciocínio de Thompson, que, após identificar as interações face a face, vislumbra, a partir do século XV, com o desenvolvimento dos meios de comunicação, não apenas a instituição de novas redes de transmissão de informação, mas também uma complexa reorganização de padrões de interação humana, através do tempo e do espaço. Os interlocutores não dependem mais do compartilhamento do mesmo ambiente espaço-temporal. A interação face a face ganha, conforme classificou Thompson, a companhia das interações mediada - pelo uso de algum meio técnico (papel, fios elétricos, etc) - e quase mediada<sup>4</sup> – pelos meios de comunicação de massa (livros, jornais, rádio, televisão e outros), de caráter monológico (Thompson, 1995).

Diante da revolução no relacionamento entre as pessoas, a democracia, no sentido grego, de co-presença e participação nas decisões políticas voltadas para o bem comum, perde consistência. Neste sentido, assim como as relações individuais passam a ser mediadas e quase mediadas – sem que, com isso, fosse excluída a relação face a face – as relações públicas caminham para a forma representativa, embora não excluísse por completo a participação, que se dava, pelo menos, através das eleições, e a própria

---

<sup>4</sup> A interação quase mediada, segundo Thompson, implica uma extensa disponibilidade de informação e conteúdo simbólico que se dissemina no espaço e no tempo. Diferencia-se das interações face a face e mediada por dois aspectos. Os participantes destas são orientados para outros específicos, sob uma forma dialógica. Já naquela, a quase mediada, as formas simbólicas são produzidas para um número indefinido de receptores potenciais e, por isso, a interação é monológica; o fluxo de comunicação é predominantemente de sentido único. Por tais motivos, o autor prefere classificá-la como um tipo de quase interação, pois ela não tem o grau de reciprocidade interpessoal das outras formas de interação, embora, não obstante, seja interação. A forma mediada, por exemplo, seria aquela desenvolvida por intermédio de cartas e conversas telefônicas, ou seja, pelo uso de um meio técnico, mediando a interação entre duas ou mais pessoas. A quase mediada também envolve meios técnicos, mas com outros propósitos, deixando de ser interpessoal, como pelos meios de radiodifusão de sons e de sons e imagens, livros e jornais.

interação face a face, por exemplo, nas discussões desenvolvidas no palco das assembléias representativas.

Ressalte-se que, em meio a estas transformações, parte considerável da mídia impressa surgiu e se desenvolveu durante certo tempo como porta-voz de setores não-governamentais, mas engajados politicamente. Muitos jornais, que não eram escritos propriamente por profissionais da imprensa, mas por intelectuais, advogados, escritores e lideranças respeitadas entre nichos específicos da população davam vida a temas que destoavam dos interesses das elites. Para citar um exemplo brasileiro, os grupos abolicionistas e republicanos, no período imperial, ganharam adeptos às suas causas justamente pela divulgação de seus argumentos para além de ambientes restritos. A embrionária imprensa ajudava a consolidar tais posições, isto é, oposições, e a semear mudanças. Em alguns locais, sofria forte repressão. Em outros, havia a convivência de jornais de posição e de oposição e, ainda uma terceira forma, jornais que concentravam os debates, dando espaço tanto para um lado quanto para o outro. A imprensa começava a substituir as discussões públicas ou mesmo a ratificar algumas como temas preponderantes para a sociedade, propagando os posicionamentos dos grupos participantes. Transformava-se assim na própria esfera pública, ou, dito de outra forma, em área fundamental da esfera pública.

#### **4. Público versus privado**

A reengenharia do tempo e do espaço consolidou as linhas demarcatórias entre estado e sociedade civil, mas, por outro lado, tornou tênue a relação entre público e privado. Segundo Thompson, tais dicotomias têm a ver com a relação entre o domínio do poder político institucionalizado, cada vez mais exercido por um estado soberano, por um lado, e o domínio da atividade econômica e das relações pessoais, que fugiam ao controle direto do poder político. Público passou a significar atividade ou autoridade relativa ao Estado, enquanto privado se referia às demais atividades. Ele ainda recorre à interpretação do direito, de Hegel, segundo a qual “a sociedade civil é constituída da esfera de indivíduos privados, organizações e classes reguladas pelo direito civil e formalmente distintas do estado”. Mas, a partir do século XIX, seja pelo avanço do industrialismo do modelo

capitalista de produção ou pela necessidade de reconstituição física e moral da Europa no período pós 2ª Guerra Mundial, no século XX, os estados assumiram papéis cada vez mais intervencionistas, principalmente para compensar as conseqüências negativas do crescimento econômico, mas também para evitar o avanço de idéias socialistas. A transição é explicada pelas teorias que estudam a formação dos estados de bem-estar social (Welfare States), agrupadas de maneira elucidativa por Marta Arretche. De acordo com Thompson:

O domínio privado passa a incluir organizações econômicas privadas que visam fins lucrativos, além de uma vasta gama de relações pessoais e familiares. Já o domínio público envolve instituições estatais e paraestatais, corporações legislativas, judiciais, policiais, serviços militares e secretos, serviços sociais e organizações de bem-estar, além de organizações econômicas de propriedade do estado, como as indústrias nacionalizadas e as empresas de utilidade pública. Entre o público e o privado, organizações intermediárias surgiram e prosperaram, como instituições não lucrativas de beneficências e caridade, associações de benefícios mútuos, clubes e associações comerciais, partidos políticos e grupos de pressão, que não pertencem ao estado, mas não estão inteiramente dentro do domínio privado (Thompson, 1995: 111).

Por uma segunda vertente, Thompson ainda lembra de um novo conceito ocidental, para o qual público significa “aberto” ou “acessível ao público”, o que é visível, observável, realizado na frente dos espectadores. Privado seria o contrário, o que se esconde da vista dos outros, o que é dito ou feito em privacidade ou segredo ou entre um círculo restrito de pessoas.

Tais considerações são fundamentais para situar a mídia, plural de meios de comunicação no contexto contemporâneo. Embora ela tenha assumido, a partir dos primeiros jornais, o papel de esfera pública ou mesmo de canal preponderante da esfera pública, para dar voz às oposições, o seu caráter privado nunca deixou de existir, pois, mesmo que alguns destes jornais não tivessem essencialmente fins lucrativos, o domínio da produção ainda assim era restrito a pequenos grupos, por mais bem intencionados que fossem. O rápido desenvolvimento de modernas tecnologias e de novos meios, ao mesmo tempo em que ampliou o número de pessoas alcançadas, sob o argumento de dar à população maior acesso à informação, fez com que os custos de produção aumentassem. O

controle da mídia acabou sendo engolido pelos grandes financiadores, grupos econômicos atrelados ao poder político. O advento da tevê, em especial, busca consolidar a mídia como de utilidade pública, camuflando o seu caráter privado. Aqueles “jornalistas” dos primeiros dias, os intelectuais engajados e os líderes bem intencionados são alijados da direção e do controle da produção, que passam a ter como proprietários os mesmos protagonistas dos campos político e econômico.

O potencial dos meios é subvertido. Não obstante à presença de jornais e revistas impressas acessadas por pequena parte da população, a transição da cultura oral para a visual, no Brasil, ocorre, para a grande massa, sem escala na cultura escrita. Um novo mundo de imagens passa a chegar aos lares, o mundo da mídia, por vezes, muito diferente do mundo real. De forma grosseira, a mídia passa a manipular o mundo real e a buscar, a todo custo, controlar – ou mesmo monitorar - a opinião pública, cuja participação será discutida mais adiante. Durante 20 anos de período de ditadura militar - a antítese de todas as formas de democracia - o maior grupo de comunicação do país, as Organizações Globo, manteve relação de simbiose com o Governo, refletidas principalmente pela emissora de tevê.

Entre os fatos que mancham o jornalismo nacional, conforme relata Miguel, estão as coberturas, pela emissora, das greves operárias do ABC paulista, em 1977 e 1978, quando imagens antigas, apresentadas como novas, mostravam os pátios das montadoras repletos de veículos, para demonstrar que a produção prosseguia a todo vapor, e o escândalo ProConsult, nome da empresa responsável pela contagem de votos no Rio de Janeiro, nas eleições para o Governo do Estado, em 1982, com a qual a Globo se aliou para fraudar o resultado, que dava a vitória a Leonel Brizola. O complô só foi descoberto graças à apuração paralela da Rádio Jornal do Brasil.

Por uma triste coincidência histórica, quando os meios de comunicação ganham novo impulso em todo o mundo, o Brasil vive sob um período de ditadura e é obrigado a digerir os mais perversos meios de manipulação, sempre no sentido de conservação do sistema. As próprias manifestações por eleições diretas, em 1984, que costumavam reunir milhares de pessoas em praças públicas, eram apresentadas como festividades apolíticas. A democracia, consolidada, na verdade, somente em 1989, portanto há menos de duas décadas, com as eleições diretas para presidente, provocou mudanças na atuação da mídia,

mas não no seu instinto conservador e atrelado às elites. A manipulação não é mais tão grosseira, mas continua sendo conteúdo de denúncias. A realidade é ajustada pelo photoshop, na sintonia fina mais compatível com os interesses de grupos que ocupam posição de domínio institucional e mercadológico. As transmissões agora misturam talk-shows com “jornalismo”, realidade com ficção.

A mídia não é mais mediadora, mas protagonista. Ela própria passa a ser notícia ou a confirmar as notícias dadas pelas mídias concorrentes. Mesmo o mundo de ficção criado por ela, como telenovelas, ganha capas de revistas, programas de rádio, manchetes de jornal e sítios na internet, com tempo e espaço por vezes maiores do que o destinado a questões reais. Na esfera política, representantes eleitos não são mais protagonistas exclusivos da “vontade” da sociedade, mas repetidores de temas escolhidos pela mídia. Os próprios debates estão adequados à linguagem fragmentária dos meios e regulados pela excessiva interferência da Justiça. Da mesma forma, o poder de ação dos governantes está limitado por um emaranhado de normas jurídicas e pela dependência da burocracia especializada. Diante deste emaranhado de complexas interações, o papel da opinião pública é questionado, bem como o seu próprio acesso às arenas escondidas por nuvens de faz-de-conta.

## **5. Opinião Pública**

Desde os anos 50, diversas correntes teóricas já haviam se decepcionado com a pouca ligação entre opinião pública e políticas consolidadas. Howlett, que descarta uma ligação linear, direta e simples entre uma e outra coisa, cita a expressão “frustração democrática” para basear sua argumentação.

Isto pode ser visto nos excelentes estudos de Joel Brooks, que, descobrindo a pouca relação entre opinião pública e a formação de políticas, chama o fenômeno de ‘frustração democrática’, sugerindo que ele resulta de um problema quando o sistema de políticas não reage de maneira apropriada ao sistema democrático (Howlett, 2000:172).

Para Howlett, os processos das políticas e os processos democráticos são muito mais complexos e se influenciam mutuamente, ou seja, a democracia é mais do que o governo pela multidão. O autor cita ainda a tentativa de Dows de refinar a relação opinião-políticas, ao tocar no ponto sobre o tempo de atenção da OP em questões políticas específicas.

A atenção do público raramente permanece firmemente focada sobre qualquer questão doméstica por muito tempo – mesmo quando envolve um problema de importância crucial para a sociedade. Em vez disso, um “ciclo sistemático de atenção às questões” parece influenciar fortemente as atitudes e comportamento do público em relação à maioria dos problemas domésticos centrais. Cada um surge repentinamente como predominante, assim permanece por algum tempo e – ainda que não resolvido – gradualmente desaparece do centro da atenção pública (Howlett, 2000:175).

Mesmo com a versão melhorada, o modelo continuaria sendo de relação direta, apenas atribuindo um caráter cíclico ao processamento de informações pela OP. Segundo Howlett, não esclarece, por exemplo, se é aplicável a todos os problemas políticos ou apenas ao subconjunto de “todos os principais problemas sociais”. Para argumentar sobre o que chama de natureza indireta dos efeitos da opinião sobre as políticas, o autor desagrega a formação de políticas públicas em cinco etapas: 1) identificação do problema pelo governo, 2) desenvolvimento de propostas, 3) escolha de uma opção como solução, 4) implementação da solução e 5) monitoramento dos resultados.

Já na primeira subdivisão, na fase de identificação do problema pelo governo, a sua argumentação se encontra com as de Miguel e Thompson, quanto ao papel da mídia como formuladora da agenda pública, o que se reflete na própria elaboração de programas de compromissos eleitorais. Antes de detalhar essa relação, bem como a função das pesquisas de opinião pública, é interessante acompanhar uma terceira vertente do pensamento de Howlett (2000), a que trata da burocracia estatal. De acordo com o autor, embora se suponha que o processo de formulação de políticas comece com alguma expressão pública, isto nem sempre acontece. “A agenda oficial do governo é usualmente dominada por oportunidades rotineiras ou institucionalizadas de construção da agenda mais que por aquelas geradas por eleições ou outras formas de atividade política partidária.”

Se, na primeira etapa, a relação direta com a OP não parece consistente, nas etapas 2, 3, 4 e 5, o funil torna-se ainda mais estreito à participação popular e, na maioria dos casos, simplesmente se fecha. A limitação se dá devido, segundo Howlett, à natureza técnica de muitas questões que são levantadas politicamente.

(...) o que vem a limitar o papel que poderia ser desempenhado por um público com uma formação generalista. Isso significa que o que é importante no estágio da formulação das políticas não é tanto a OP, ou os mecanismos para a apresentação direta da OP aos formuladores de políticas, como os meios de comunicação, mas a existência de instituições e organizações públicas quase-representativas – como grupos de interesse e partidos políticos – que podem reunir o conhecimento relevante requerido para participar da formulação de políticas. Esses grupos, com seus correspondentes estatais, forma a espinha dorsal dos subsistemas de políticas (Howlett, 2000:180).

Tal representação indireta, mas que pelo menos teria o valor de inserir a OP dentro do processo, perde consistência na medida em que os grupos que seriam representativos encontram problemas nas tentativas de atingir e de reter o conhecimento técnico especializado, chamado por Giddens, de “sistema perito”, para legitimarem-se em discussões de tais níveis. Em primeiro lugar, falta capital financeiro para manterem-se como grupos de representação popular, e, em segundo, falta capital de conhecimento para “competirem” com funcionários especializados e permanentes da burocracia estatal. A conclusão de Howlett é que o estágio de tomada de decisões em políticas públicas normalmente exclui quase todos os atores não-estatais, assim como os que pertencem a outros ramos do governo, o que conferiria aos líderes políticos extensa influência sobre os resultados das políticas. Isto porém não acontece. Conforme Howlett visualiza, os governos modernos estão engessados por um conjunto de leis e regulamentos internos, fazendo com que, por vezes, o setor político fique à guisa do corpo burocrático do Estado, não raro o ator central em subsistemas de políticas.

A permanência da burocracia e a estabilidade de seus membros também lhe dão uma vantagem sobre seus superiores, o executivo eleito. Finalmente, o fato de que as deliberações sobre políticas, em sua maior parte, ocorrem em segredo dentro da

burocracia, nega a outros atores a oportunidade de preparar uma oposição a seus planos. (...) A burocracia é altamente isolada da pressão pública (Howlett, 2000:185).

Da segunda à quinta etapa, o sentido de “público”, lembrado por Thompson, não é aplicado. Muito pelo contrário, como demonstrou Howlett, o próprio Estado torna o processo algo privado, escondido, invisível, fechado, não acessível. Mesmo a mídia, que tem assumido para si, pelo menos na propaganda sobre suas virtudes, o papel de “fiscalizadora” de tudo e de porta-voz da OP mostra-se cada vez mais despreparada para lidar com questões que exigem um conhecimento técnico apurado. As redações, a partir de orientações dos seus próprios diretores, estão cada vez mais povoadas por “focas”, jornalistas muito jovens e sem experiência, enquanto os mais qualificados buscam novos horizontes, seja devido às frustrações impostas pela estrutura aliada ao poder, a oportunidades de salários melhores em outras áreas ou mesmo ao seu descarte, pelas próprias empresas, sob a alegação de que, depois alguns anos de profissão, já não atendem ao perfil esperado por elas.

O fato de a mídia estar nas mãos de empresários e de políticos e não de jornalistas, seu caráter privado travestido de público e o crescente oligopólio do controle dos meios, inclusive da internet, torna os conglomerados de comunicação uma espécie de superministério, central a esferas que agem e interagem no seu entorno, mas sob suas leis, seu tempo e seu espaço. A cobertura da mídia, conforme Howlett, não apenas aumenta as percepções públicas sobre várias questões, como também as constrói, definindo o seu caráter. A superexposição da violência nos meios acaba tornando fundamental o tema segurança no debate sobre políticas públicas, justamente devido à sensação construída de insegurança. Este potencial é abordado também por Miguel, que, ao avaliar a confluência das duas mediações feitas pela mídia – entre o cidadão e o mundo e entre o cidadão e o político – observa a capacidade da mídia de determinar a agenda pública, segundo ele, “o conjunto de questões às quais o público está atento, sobre os quais líderes se posicionam e para os quais funcionários públicos devem apresentar soluções.”

Assim, ainda seguindo Miguel, os próprios agentes políticos precisam pautar sua ação por critérios de noticiabilidade e passam a introjetar normas próprias do jornalismo às suas ações. Nos programas eleitorais televisivos, por exemplo, cuja função primária seria a

de que os candidatos apresentassem propostas concretas, a aparição deles – dos candidatos – é curta, para não deixar o telespectador entediado. Como consequência, o conteúdo do discurso acaba fragmentado. No entanto, a atenção aos temas impostos pela mídia é explícita. Em 2002, quando Fernando Henrique Cardoso não poderia mais ser reeleito, pois terminava seu segundo mandato, a mídia passou a cobrar dos candidatos à presidência o compromisso de cumprir todos os acordos assumidos pelo país, principalmente com os credores externos, como o FMI, em claro movimento de conservação, ou, para seguir definição de Bordieu, rumo ao “politicamente aceitável”. Para Miguel:

Não se trata de negar a gravidade da crise econômica que se impunha como tema dominante. No entanto, uma vez que se reconhece que o jornalismo não é mero reflexo da realidade, mas também um de seus elementos constitutivos, fica claro o recorte que se fazia no momento. Iluminando certos aspectos em detrimento de outros, beneficiava uma interpretação do mundo social e de suas alternativas. (...) 2002 revelou com clareza que a opção por um candidato é apenas a forma mais grosseira que os meios possuem para influenciar o processo eleitoral. Na medida em que toda a notícia pressupõe uma hierarquização da informação, os veículos da mídia nunca podem atingir a neutralidade que, por vezes, postulam, e, necessariamente, contribuem para a construção de uma determinada representação do mundo social. A que a Globo privilegiou vetava, de antemão, qualquer discussão sobre a alteração do modelo macroeconômico (Miguel, 2006:306).

Na mesma linha de raciocínio, Howlett alerta que muitas questões crônicas permanecem sem ser noticiadas ou desenvolvidas pela mídia ou, por outro lado, que a própria entrada de uma questão na agenda da mídia não é automática e os vieses resultam em níveis inadequados ou flutuantes de cobertura de muitas questões de saliência pública, culminando com uma apresentação não apropriada de questões aos governos.

## **6. Informação versus notícia**

Ao avaliar o caráter monológico da TV, Thompson observa que, para a maioria dos receptores, a única maneira de intervir na relação com o meio é na decisão de sintonizar a emissora, de desligá-la ou de trocar de canal. Na outra ponta, mostra que os produtores

podem ser vistos e ouvidos, mas não podem ouvir nem ver seus receptores, embora tenham que agradá-los, persuadi-los e entretê-los, pois a audiência destes é condição *sine qua non* da existência da atividade daqueles. Ou seja, os meios, principalmente as tevês buscam atender um público mediano, principalmente a TV Globo, a mais assistida do país. Na esteira de tal procedimento, os demais telejornais da emissora e dos canais concorrentes e os demais meios de comunicação, com raras exceções, acabam repetindo a fórmula, não apenas nos noticiários, mas em toda a programação, que, ultimamente parece estar voltada para a criação de “chefs” de cozinha. Desde programas infantis sem o menor caráter educativo aos programas de entretenimento, o diálogo deve ser buscado com o telespectador médio ou de compreensão abaixo da mediana. O mundo da mídia é um caleidoscópio de deseducação que busca enraizar-se no dia-a-dia da sociedade. Telenovelas, *reality shows* e programas de receitas na TV, futebol e polícia nos jornais, fofocas nas revistas, sexo e sites de relacionamento na internet formam, ao mesmo tempo, pontos de fuga de questões importantes do mundo real, por um lado, e laços de sociabilidade, assuntos a serem explorados quando o indivíduo estiver face a face com o outro. Chega-se à tal interatividade ameaçadora, descrita por Baudrillard.

No caso dos noticiários, a ameaça é ainda mais atroz, devido a características obscuras. Para começar, há uma clara diferença entre notícia e informação. Relatar um fato é uma coisa, interpretar os porquês do seu acontecimento é outra. Em geral, o que nos chegam são relatos, ou seja, notícias, mas os clientes, todos nós, mantemos uma relação de dependência com os produtores. Em quase 100% dos casos, só há uma forma de confirmar a notícia: através de outros meios de comunicação. Ou seja, o crédito da notícia veiculada/publicada por um meio é dado por seu concorrente, que, em geral, seleciona a mesma notícia para evitar levar um “furo” e perder credibilidade tanto do público como dos patrocinadores. O processo de seleção dos fatos a serem noticiados, da realidade a ser construída naquele dia, é restrito a um grupo de pessoas dentro do veículo, pessoas que, em geral, exercem cargos de chefia. Os próprios jornalistas designados para a apuração das matérias, por vezes, desconhecem o que será aproveitado no dia seguinte. Em escala mais perversa, os próprios meios, incluindo os grandes veículos, são dependentes de materiais de agências nacionais e internacionais de notícias, que possuem processos ainda mais obscuros de capturar e selecionar fatos do mundo real.

Conforme salienta Miguel, mesmo que já se tenha provado que as decodificações das mensagens da mídia variam entre os receptores - conforme seu cotidiano, seu ambiente, seu grau de instrução, seu círculo de amigos, suas necessidades, etc – as variações vão ocorrer, ainda assim, sobre o material fornecido pelos meios de comunicação, que representam, quando muito, apenas 20% dos fatos relevantes do mundo real. Além da oligarquização dos veículos de comunicação e das próprias agências de notícias, o monopólio das pesquisas de opinião pública por empresas com fins lucrativos que se intitulam “institutos” também é denunciado como antidemocrático.<sup>5</sup>

Mesmo que sejam apenas um barômetro da opinião pública, como trata Howlett, as pesquisas são ainda fortemente usadas como elementos de campanhas eleitorais ou mesmo para dar publicidade a índices de satisfação ou de insatisfação com este ou aquele governo, e atacadas por críticos convictos de que elas influem no comportamento eleitoral. Sem entrar no mérito de tal influência, o problema, levantado por Marilene Felinto é, mais uma vez, o monopólio dos institutos por grupos situados no controle dos veículos de comunicação e a falta de acesso à sua produção.

## **7. Bem-estar da democracia**

O caráter privado inerente aos meios de comunicação e os procedimentos privados adotados por esferas estatais, ambos trabalhando diretamente com questões públicas, são entraves à participação popular. A formação de oligopólios e/ou monopólios de grupos de comunicação e de “monitoramento” da opinião pública por conglomerados econômicos e, portanto, com interesses em políticas de conservação de sua posição, por um lado, e a falta de instrumentos que permitam o acesso do público ou pelo menos de representantes – sem mandato eletivo - da sociedade civil em processos de formulação de políticas públicas, por outro, apresentam-se como desafios para o modelo democrático. Os obstáculos a esta participação permanente nos processos governamentais, devido à necessidade de motivação e de “sistemas peritos”, geram o risco da apatia política, fazem crescer o muro de separação

---

<sup>5</sup> De acordo com Marilene Felinto, a questão está para além de acertos ou erros. “O viés, ou a tendenciosidade, está na apresentação e no uso que a imprensa faz das mesmas. Não se pode esquecer que a imprensa tem o monopólio da própria realização das pesquisas (além de sua divulgação). (...) Se há trucagens, montagens, mentiras, plágio, manipulação e censura em todos os órgãos da mídia, por que não haveria nas pesquisas, se são os mesmos donos da mídia que as realizam?” (Felinto, 2006)

entre Estado e sociedade civil e ajudam a subverter a essência pública em características privativas. O próprio processo eleitoral, no Brasil, após a implantação de urnas eletrônicas, deixou de permitir uma conferência paralela, como aconteceu em 1982, no Rio de Janeiro. Muito além do que teorias conspiratórias, a questão é que o uso da tecnologia, nesse caso, afasta a transparência e a possibilidade de questionamento do processo. Além disso, sempre deixará a dúvida sobre a manipulação para fraudes, até porque a programação do sistema é submetida ao comando humano.

Mesmo vendo pouca participação da opinião pública nas etapas de formulação de políticas, Howlett admite que a OP desempenha importante papel indireto no processo, por ter impacto sobre a tomada de decisões que irão se desenvolver no seu ambiente. Ou seja, os governos esforçariam-se para estreitar laços procedimentais com a OP, como em parcerias com ONGs, comissões assessoras públicas, conselhos e outros canais que agem de modo menos direto a fim de guiar os atores sociais na direção desejada. Embora ausente do processo técnico interno, a OP, segundo ele, seria levada em conta em decisões políticas, até mesmo visando a futuros pleitos eleitorais. As práticas nacionais mostram a criação de novos canais de participação, como, por exemplo, comissões e conselhos, integrados por técnicos estatais e por representantes da sociedade civil, mas ainda há problemas. Para funcionarem, geralmente, dependem de verbas e estruturas governamentais e acabam sendo usados para referendar decisões políticas do governo financiador. Já parte das ONGs transformaram-se em verdadeiras empresas, especializadas em captar recursos, principalmente estatais, mas poucas tornam públicos os resultados de suas ações e a efetividade custo-benefício. Há também o fato de que, por serem em número insuficiente, os profissionais com a qualificação exigida para debates específicos em todas as áreas, não raro, são cooptados pela iniciativa privada ou mesmo pela máquina da burocracia estatal, cujas metas nem sempre coincidem com os anseios da sociedade civil.

É importante ressaltar que os temas “liberdade” e “igualdade”, verdadeiras bandeiras de correntes fundamentais para a teoria política, não tiveram, no país, a mesma preponderância ao longo da história. Enquanto, na Europa, por exemplo, o século XIX foi marcado pela ampliação dos direitos políticos, e o século XX, pela ampliação dos direitos sociais, ambos ligados à própria consolidação da democracia, o Brasil é marcado por lutas

pela independência e pela abolição da escravatura, no século XIX, e pelo fim das ditaduras, no século XX, todas baseadas na cartilha da liberdade.

O próprio movimento “Diretas Já”, em 1984, por eleições diretas no país, embora reivindicasse direitos políticos iguais, ainda tinha como fundamental a conquista da liberdade em relação à ditadura. Somente no período da Constituinte, entre 1986 e 1988, o tema da igualdade ganhou maior relevância. O tema da igualdade ganha corpo somente com a conquista de direitos políticos – a princípio, limitados à livre participação nas eleições - e com a reconquista de direitos civis. Até 2002, baseado no discurso de busca da estabilidade no país, o Estado brasileiro apoiou suas ações na aliança política-economia. Somente com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, passou a haver uma convergência tríplice, entre as esferas política, econômica e social, com forte presença do tema igualdade na agenda que, por sinal, apenas discretamente esteve presente na mídia. Se as conquistas de direitos políticos e civis consolida a democracia, a inserção de melhores condições sociais é potencialmente o degrau para o aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Fato é que, ao contrário de inércia, a população brasileira, mesmo sufocada por ditadura e pela mídia simbiótica aos propósitos dominantes, pode ter a ela creditados momentos de mudanças especiais, inclusive da própria mídia. O movimento pelas eleições diretas, pela força adquirida, não pôde mais ser tratado apenas como evento apolítico. Um metalúrgico, como um daqueles que tiveram sua greve forjada pelas imagens, em 1978, chegou ao poder. Em tão pouco tempo de recomeço, a gelatina está se mexendo e forçando mudanças. Cada vez mais, canais de participação vêm sendo criados, o que não quer dizer que haja participação efetiva. À exceção do problema da eleição eletrônica, cuja tecnologia aplicada leva ao retrocesso, nos demais campos, os de participação em decisões sobre políticas, há novas bases sendo erguidas.

O pleno funcionamento de um modelo de bem-estar da democracia, expressão aqui aplicada para tentar definir uma forma mais avançada de democracia factível, depende ainda de pequenas revoluções, que podem ser agrupadas da seguinte forma:

- 1) Inclusão: acesso igual para todos, independente de posições sociais, sexo, raça, religião ou outras formas de discriminação existentes, em todas as esferas fundamentais para o desenvolvimento do país como nação;

- 2) Educação: formação de profissionais realmente qualificados para participar de discussões técnicas de alto nível em busca do bem comum para a sociedade;
- 3) Educação participativa: formação voltada para a cidadania plena, para a consciência dos direitos a serem defendidos e para a participação racional nas ações que envolvem a esfera pública;
- 4) Participação: criação de canais que funcionem de forma efetiva para a participação da população na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões governamentais;
- 5) Acesso ao controle dos meios de comunicação: Mais do que acesso igual à informação, ou, dito de outra forma, acesso a informações iguais, o acesso aos meios de produção e seleção das notícias, ou seja, a concessão de canais de rádio e de televisão que sejam realmente comunitários e dêem voz e opção à população, e a obrigatoriedade de espaços representativos em revistas e jornais, ou mesmo de patrocínio do material impresso, a ser feito seja pela iniciativa privada ou mesmo pelo próprio poder público;
- 6) Transparência: a prática do *accountability*, a prestação de contas em relatórios e planilhas acessíveis de todas as decisões tomadas e gastos – ou investimentos – empregados pelo poder público, empresas e organizações patrocinadas por ele; e de outros mecanismos, como *check and balances*, *agenda setting*, *recall* e referendos; e
- 7) Capacidade de ser eleito e eleger.

A história mostra que as conseqüências negativas das forças brutais do capitalismo e da alienação da produção impostas pelo modelo fizeram emergir a necessidade de direitos sociais. Da mesma forma, o sufocamento imposto pelas ditaduras clarificou a importância da democracia, mesmo que, a princípio, fosse uma democracia apenas eleitoral. A cada abertura, seja política ou de mercado, a cada movimento das massas, os grupos dominantes, incluindo aqueles que detêm o controle da comunicação, vêm-se diante da necessidade de

ceder para não perder. O capital da sociedade civil torna-se maior nas arenas de embate das forças políticas.

As críticas impostas a Habermas, por Miguel e também por Thompson<sup>6</sup>, quando este diz que, ao aderir a noção tradicional de publicidade como co-presença, o autor privou-se dos meios de compreensão das mais novas formas de publicidade criadas pela mídia, vendo através do modelo tradicional quando este foi substituído, são procedentes em parte. No entanto, fazendo um exercício de sobreposição do caráter dialógico do debate ativo entre cidadãos informados e co-presentes para a possibilidade de diálogo entre cidadãos informados, representantes de grupos específicos, em busca não do consenso nem da maioria, mas da própria inclusão, na agenda pública, dos temas por eles defendidos, sua teoria passa a ser factível. Deve-se apenas ter o cuidado de não cometer o mesmo erro apontado em Habermas, o de tratar a comunicação mediada como pecado original ou de simplesmente não considerar a sua interferência. A inclusão de temas na agenda pública, não raro, deverá primeiro buscar as luzes e as letras da mídia.

---

<sup>6</sup> Thompson, 1995; e Miguel, 2000

**Referências bibliográficas**

ARRETCHE, Marta. (1995), “Emergencia e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas”, in Bib, n.39. Rio de Janeiro. ANPOCS.

BAUDRILLARD, Jean. (1997), Tela Total – Mitos e Ironias da Era do Virtual e da Imagem. Porto Alegre, Sulina.

BOURDIEU, Pierre. (1989), “A Representação Política. Elementos para uma Teoria do Campo Político”, in O Poder Simbólico. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/Difel.

FELINTO, Marilene. (2006), “Golpe vem a Galope, na Margem de Erro da Mídia Podre”, in Caros Amigos, n. 115. São Paulo, Casa Amarela.

HABERMAS, Jürgen. “O Papel da Sociedade Civil e da Esfera Pública Política”, in Direito e Democracia, vol.2. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro

HABERMAS, Jürgen. (1987), Teoria de la Acción Comunicativa – vols 1 e 2. Madrid, Taurus.

HOWLETT, Michael. (2000), “A Dialética da Opinião Pública”, in Opinião Pública, vol. 6, n.2. Campinas, CESOP/UNICAMP.

LIMA, Luís Costa (org). (1978), Teoria da Cultura de Massa. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MIGUEL, Luís Felipe. (2003), “A Eleição Visível; A Rede Globo descobre a Política em 2002”, in Dados, vol.46, n.2. Rio de Janeiro, IUPERJ.

MIGUEL, Luís Felipe. (2003), “Eleições, Opinião Pública e Mídia”, in Política e Sociedade, n.2. Florianópolis, UFSC.

MIGUEL, Luís Felipe. (2000), “Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação”, in Bib, n.49. São Paulo, ANPOCS.

THOMPSON, John. (1995), A Mídia e a Modernidade. Petrópolis, Vozes.