

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Renato Francisquini

A DEMOCRACIA E O SISTEMA MEDIÁTICO
Proposta de um modelo de análise

Belo Horizonte
2009

RENATO FRANCISQUINI

A DEMOCRACIA E O SISTEMA MEDIÁTICO

Proposta de um modelo de análise

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Teoria Política Contemporânea
Orientador: Bruno P. W. Reis

Banca examinadora:

Prof. Bruno P. W. Reis (orientador)

Prof. Leonardo Avritzer

Prof^a. Rousiley Maia

Belo Horizonte
2009

Agradecimentos

Graciliano Ramos disse que “Deve-se escrever da mesma maneira como as lavadeiras lá de Alagoas fazem seu ofício. Elas começam com uma primeira lavada, molham a roupa suja na beira da lagoa ou do riacho, torcem o pano, molham-no novamente, voltam a torcer...”. O trabalho acadêmico é, para mim, em grande parte, um ofício árduo e solitário. Exige ler, esfregar, torcer, molhar, voltar a torcer. Seria impossível mesmo a tentativa de contar as vezes em que vaguei perdido dentro de casa desentendido ou abismado por uma idéia que surgiu de um novo texto lido.

Apesar desse tempo de maturação solitário e um tanto demorado, estou certo de que não teria chegado ao fim dessa primeira fase da minha vida acadêmica, ao menos não mantendo a sanidade, sem a ajuda daqueles que me deram apoio e me suportaram nos piores e melhores momentos desses dois últimos anos.

Não poderia deixar de agradecer o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) através da bolsa de mestrado da qual usufruí por todo o período do curso e sem a qual não poderia ter me dedicado da mesma forma aos estudos.

Pelo auxílio principalmente com as questões burocráticas que inevitavelmente envolvem a relação com uma Universidade pública devo meu sincero agradecimento à Adilsa.

Ao professor Mário Fuks gostaria de agradecer pela oportunidade de participar do grupo de pesquisa Mudança Institucional e Cultura política, cujas reuniões serviram de inspiração ao pré-projeto com o qual prestei o concurso para o mestrado.

À professora Magna Inácio agradeço a ajuda crucial na elaboração daquele projeto.

Aos demais professores e membros do Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP) pela acolhida antes mesmo do meu ingresso no curso. As discussões e a experiência nas pesquisas das quais participei contribuíram sobremaneira para a minha formação acadêmica, embora tenha bandado posteriormente para uma outra área de estudos.

Não poderia deixar de reconhecer meu débito com o meu orientador, Professor Bruno Reis, pela ajuda nessa caminhada. O estilo seu estilo de orientação não é aquele em que se tomam os alunos pelas mãos, mas aquele em que se apontam os caminhos. Somos, assim, impelidos a andar com as nossas próprias pernas, algumas vezes com deslizos aqui e ali. A sua contribuição foi, sem qualquer dúvida, fundamental para o resultado deste trabalho.

Meu muito obrigado também ao Prof. Malco Camargos, antigo orientador e, desde então, amigo. Alguns encontros têm um impacto forte na vida da gente. O acaso fez com que você substituísse uma professora na disciplina de Teoria da Pesquisa de Opinião Pública no curso de Comunicação Social e hoje cá estou defendendo uma dissertação de mestrado em Ciência Política.

Meus sinceros agradecimentos à melhor turma de mestrado que poderia haver, pela ordem alfabética: André Drumond, André Guimarães, Deivison Souza Cruz, Felipe Nunes, o bendito fruto Ivânia Moraes, Ronaldo Teodoro (brilha muito...), Thiago Camargo (Cocada) e Thiago Silame. Os inevitáveis momentos difíceis foram um pouco menos difíceis por terem sido divididos com vocês. Se isso já não bastasse, vocês ainda me proporcionaram muitos bons momentos. Se Vinícius de Moraes está certo, “não fazemos amigos, reconhecemo-os”.

Às amigas de todas as horas Raquel e Dani pelo carinho sincero. Tem pessoas que não precisam repetir que estão ali pra que a gente saiba disso. Vocês são daquelas amigas que quando a gente encontra o dia melhora.

Ao grande amigo Marcus Assunção, figura importante desde os tempos de faculdade, agradeço pelas opiniões inteligentes e pela conversa estimulante que me proporcionam incentivo e confiança em muitos momentos.

E no capítulo da família, agradeço ao meu pai pelo apoio desinteressado. À minha mãe pelo suporte irrestrito e por acreditar em mim quando eu mesmo não acredito. O seu afeto não me deixa desistir dos meus sonhos. Ao meu irmão, Gabriel, personagem ímpar, por me entender como ninguém. À minha vó, uma outra mãe que ganhei ao nascer. A sua dedicação e a sua

perseverança são uma lição de que não devíamos nos esquecer.

Ainda falando de raízes, gostaria de agradecer à cidade de São João del-Rei pela régua e pelo compasso. À sua herança atávica que “penetra na pele, encharca os tecidos, unta os ossos”. Porque eu também sou geneticamente barroco, colonial, atavicamente lúdico, buliçoso.

O problema da política e da ciência política é o problema da democracia
(REIS, 2000, p. 11).

Todos os animais são iguais. Mas alguns animais são mais iguais que os outros (Último Mandamento restante da revolução, *A Revolução dos Bichos*, George Orwell).

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo discutir teoricamente a relação entre a democracia e os meios de comunicação. Partindo de uma leitura crítica de alguns elementos da teoria discursiva, no primeiro capítulo se analisam as questões postas ao ideal deliberativo pela ascensão dos meios de comunicação de massa como um *locus* importante – senão a arena central – do debate público nas sociedades contemporâneas. Argumenta-se que não há nada de impróprio, ao menos em princípio, no fato dos sistemas mediáticos se estruturarem como um mercado de comunicação. Esse processo representou o desligamento formal dos *media* em relação ao Estado, o que permitiu que os veículos passassem a fiscalizar as ações do governo e a servir como espaço para que os atores sociais apresentem as suas opiniões e insiram temas que considerem politicamente relevantes. No entanto, um problema surge quando este mercado se afasta de um padrão de concorrência minimamente aceitável, embora se reconheça ser deveras difícil determinar tal padrão. Para evitar que isso ocorra, é fundamental que um ator, em especial, intervenha sobre o mercado sem, contudo, colocar em risco as liberdades de expressão e de imprensa: o Estado. São elencadas duas formas básicas de para essa intervenção: (a) o estabelecimento de regras que impeçam a formação de monopólios e oligopólios no setor e (b) o fomento de um sistema público de mídia, composto por canais públicos, comunitários, meios alternativos etc.

Posto esse quadro teórico-conceitual, no segundo capítulo são elaboradas algumas categorias analíticas que, se pretende, permitam comparar a operação dos sistemas mediáticos em sociedades distintas. Em um primeiro momento, se apresentam duas obras que fizeram esforço semelhante, *Four Theories of the Press* (1956) e *Comparing Media Systems* (2004). Considera-se muito importante a contribuição de ambas para os estudos comparativos dos sistemas de mídia. No entanto, propõe-se neste trabalho um enquadramento um pouco diferente. Enquanto nos trabalhos citados se analisa principalmente a influência dos sistemas político e social sobre os meios de comunicação, aqui se propõe uma discussão acerca das implicações da organização do sistema dos *media* na democratização da sociedade. Por fim, são analisados alguns casos empíricos que permitem visualizar melhor as categorias elaboradas.

Sumário

Agradecimentos	5
Resumo	7
Introdução	9
Capítulo 1 – Mídia e democracia: algumas questões teóricas	22
<i>1.1 – Esfera pública e democracia</i>	26
<i>1.2 – Os meios de comunicação como espaço de deliberação</i>	36
1.2.1 – Os meios de comunicação e a política.....	39
1.2.2 – Democratizando os media: uma leitura pluralista.....	41
<i>1.3 – Liberdade de expressão e desigualdade nos meios de comunicação</i>	45
1.3.1 – Liberdade de expressão e mercado de comunicação.....	46
<i>1.4 – Das lógicas distintas que informam os meios de comunicação</i>	52
<i>1.5 – Considerações finais</i>	58
Capítulo 2 – Sistemas de mídia: o esboço de um quadro analítico	60
<i>2.1 – Quatro teorias da imprensa</i>	62
<i>2.2 – Comparando sistemas de mídia</i>	71
2.2.1- Classificando os sistemas de mídia.....	73
2.2.2 – Analisando o contexto político.....	76
2.2.3 – Os Três Modelos.....	78
<i>2.3 – O esboço de um modelo analítico</i>	82
2.3.1 – As regras de funcionamento e o mercado de comunicação.....	85
2.3.2 – Apesar das regras? Analisando o funcionamento do sistema mediático.....	93
Algumas conclusões: a aplicação do quadro conceitual-analítico	101
Referências Bibliográficas	121

Introdução

Em minha segunda banca de seleção para o curso de mestrado em Ciência Política na UFMG, foi-me indagado por um dos membros da digníssima, “a que se devia a minha decisão de trocar a Comunicação pela Ciência Política?” – o autor da pergunta, talvez por uma ironia do destino, iria se tornar, daí a um ano mais ou menos, meu orientador na dissertação que aqui se inicia. Uma pergunta que guarda múltiplas respostas e que tinha ainda para mim um outro fator de importância culminante: na minha primeira tentativa de ingressar no curso de mestrado fora reprovado por meu problema de pesquisa não se adequar tanto às linhas de pesquisa em Ciência Política quanto às da Comunicação Social. Não importaria a um politólogo analisar os discursos de deputados e senadores nas CPIs que então, no ano de 2005, haviam tomado conta da agenda mediática com impactos diversos sobre a coalizão governativa do primeiro mandato do governo Lula.

Creio que até o momento descrito não havia ainda tomado consciência de que os problemas que me interessavam – não só o problema de pesquisa a que me propunha estudar, que fora posteriormente abandonado – não seriam satisfatoriamente analisados de uma perspectiva que excluísse questões teóricas que são tradicionalmente vinculadas à Ciência Política. Ou talvez porque à época não sabia ao certo o que tornava um problema especificamente “político”. A minha resposta àquela pergunta poderia ter focado mais precisamente esse aspecto, mas, ao contrário, me fez retomar parte da minha história desde os primeiros períodos da graduação em Comunicação Social no famigerado prédio 13 da Faculdade de Comunicação e Artes da PUC mineira.

Embora não soubesse de fato os objetos com os quais lidava a Ciência Política, desde o começo dos meus estudos em Comunicação percebi que havia algo que me instigava na área e que, por algum motivo, não encontraria se me abstivesse de procurar para além dos muros daquele edifício. Já no final do segundo período, em 2001, decidi que prestaria o vestibular para Ciências Sociais tão logo fossem abertas as inscrições – projeto sugerido pelo professor Manoel Neto e abandonado principalmente por incompatibilidade de horários, já que os dois cursos eram no período matutino. Contudo, a vontade de expandir os horizontes foi encontrar

refúgio em uma outra possibilidade, desta feita sugerida pelo professor Márcio Serelle, a quem perguntei por mais de uma vez se seria possível a obtenção de uma bolsa de estudos que financiasse uma pesquisa em áreas afins ao curso de Comunicação.

Naquele período um fenômeno sócio-político, que não era nada recente mas que só então saltava aos meus olhos, me deixava sobremaneira aturdido: a importância que adquiriam, em 2002, os meios de comunicação de massa na pré-campanha à Presidência da República. Enquanto no campo governista o PSDB realizava prévias entre o então ministro da educação, Paulo Renato, e o então ministro da saúde, José Serra e a pré-candidata Roseana Sarney (PFL) aparecia com níveis relativamente altos nas pesquisas, no campo da oposição, mais uma vez, era Lula quem aparecia como o mais cotado. Episódios posteriores puseram abaixo as pretensões de Roseana de se tornar a primeira mulher a presidir o Brasil e colocaram Serra na disputa contra outros três candidatos de oposição: além de Lula (PT), Ciro Gomes (PPS) e Anthony Garotinho (PDT). O que me fascinava era o fato de um evento como a descoberta de fraudes da empresa Lunus, da qual Roseana era sócia, desencadeasse mudanças significativas nas pesquisas de opinião imediatamente após serem transformadas em destaque do Jornal Nacional. Ou que José Serra, que até meados de 2002 não era senão o ministro da saúde do governo Fernando Henrique Cardoso, não mais que de repente, passasse a polarizar com o então primeiro colocado nas pesquisas de intenção de voto, Lula, as intenções de voto dos cidadãos brasileiros.

Alguma coisa deveria haver ali que fizesse com que as mudanças ocorressem de forma tão rápida e aguda no mundo da política. As implicações da centralidade dos meios de comunicação no jogo político haviam se tornado, então, um problema relevante para mim. No início da campanha eleitoral daquele ano – em especial da campanha presidencial – me abismou a qualidade técnica e publicitária dos programas exibidos. No caso do PT, iam direto aos pontos de maior rejeição de Lula, a saber, as mulheres, os empresários e uma parcela mais conservadora dos brasileiros. Aos que temiam uma ruptura na política econômica, a Carta aos Brasileiros, Olavo Setúbal (presidente do Itaú) e Eugênio Staub (presidente da Gradiente). Às mulheres, Chico Buarque com o bolero de Ravel ao fundo e mulheres grávidas descendo um morro de grama verde, com roupas leves e brancas. Aos que questionavam a sua experiência administrativa, uma equipe de profissionais, acadêmicos e líderes partidários que não poderia

deixar dúvida sobre seu bom assessoramento.

Foi nesse momento, estimulado pelo Prof. Malco Braga Camargos, que decidi inscrever, meio de última hora, um projeto de Iniciação Científica ao Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PROBIC) da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (PROPPG) da PUC. Para um estudante de quarto período, com a ajuda possível de um orientador que viajara aos EUA para coletar dados para a sua pesquisa de doutorado, foi um tanto quanto surpreendente ser aprovado, com financiamento, para realizar a pesquisa intitulada “A Construção de Imagens no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral: Lula *versus* Serra, 2002”, na qual nos propusemos a analisar todos os programas exibidos no horário noturno durante o primeiro turno daquele pleito. A metodologia utilizada foi adaptada das categorias analíticas elaboradas pelo Doxa, grupo de pesquisa do IUPERJ coordenado pelo Prof. Marcus Figueiredo¹ e do qual Malco fazia parte.

Foi, portanto, a partir desse trabalho que me aproximei, *ma non troppo*, da Ciência Política, principalmente dos problemas com os quais essa área de estudos se identifica. Digo que não tanto, pois à época ainda não poderia dizer que fiz propositadamente uma opção pelo estudo dos objetos que participam propriamente da estruturação das relações políticas. Estudei, sim, na Iniciação Científica, temas que têm implicações diretas sobre o mundo político, como é o caso do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, mas não podia compreender que isso é resultado de um outro quadro contextual, que envolve os sistemas eleitoral e partidário, os resultados econômicos do governo etc. Enquanto nesse primeiro trabalho meu objetivo principal era entender tão-somente as estratégias comunicativas dos atores políticos, depois – especialmente a partir da minha entrada no curso de mestrado da UFMG – passei a me interessar mais por aquilo que, de certa forma, está na área que se pode considerar mais específica da Ciência Política². Dito de outro modo, quando assisti às disciplinas, entre outras, ministradas pelos professores Mário Fuks (Cultura e Comunicação Política), Leonardo Avritzer (Teoria Democrática Contemporânea) e Bruno Reis (Metodologia I), que faziam

1 Ver FIGUEIREDO, Marcus, ALDÉ, Alessandra, DIAS, Heloísa, JORGE, Vladimir Lombardo. “Estratégias de persuasão em eleições majoritárias: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral”. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). **Marketing político e persuasão eleitoral**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

2 Não me refiro aqui a uma definição limitada e empobrecedora da política, em que esta seria considerada uma “parte” da sociedade ou tão somente aquilo que tem relação com o aparato institucional do Estado. Refiro-me, antes, à dimensão para a qual Fabio W. Reis tanto chama a atenção, ou seja, uma compreensão da política a partir de um “um recorte *analítico* da esfera da política na realidade social” (REIS, 2002, p. 41).

parte do currículo da pós-graduação em Ciência Política da UFMG, comecei a perceber o enquadramento que poderia ser mais profícuo para a análise dos problemas postos à área pela crescente importância adquirida pelo espaço público mediático – e não mais apenas das estratégias comunicativas dos atores políticos neste espaço.

A inspiração desse contexto um tanto novo para mim foi responsável em grande medida por um trabalho que veio a modificar os rumos da dissertação que se segue. Havia ingressado no mestrado com um pré-projeto que se baseava nas teorias de inspiração downsiana, que tratam da relação entre democracia e informação. O enquadramento então escolhido tratava da influência potencial de mudanças institucionais sobre o grau de *accountability* vertical, a partir de uma análise, por um lado, das inovações institucionais promovidas na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) desde meados da década de 1980 e, por outro, da cobertura do jornal Estado de Minas (controlando também as modificações no padrão editorial do veículo) sobre as atividades parlamentares³.

De outro lado, a principal influência do trabalho aqui introduzido foram as leituras críticas à teoria habermasiana apresentadas na disciplina de Teoria Democrática Contemporânea e posteriormente aprofundadas nas profícuas conversas com meu orientador. O texto desenvolvido como trabalho final para a disciplina, intitulado *Uma Teoria Discursiva da Democracia: o papel da sociedade civil e os meios de comunicação*⁴, serviu como mais do que um ponto de partida para o primeiro capítulo. Este texto representou a minha primeira tentativa de enquadrar a problemática dos meios de comunicação em uma teoria da democracia baseada na teoria do discurso, em muito assentada na obra de Habermas, mas com algumas críticas feitas principalmente por teóricos deliberacionistas. Procurei especialmente chamar a atenção para a importância que os *media* adquiriram como espaço para que grupos, em geral com chances limitadas de participação política, pudessem fazer ascender suas opiniões e pontos de vista à esfera política e para que temas que em um primeiro momento

3 Este projeto, posteriormente abandonado, era parte de reflexões inspiradas nas pesquisas do grupo “Mudança Institucional e Cultura Política”, coordenado pelo Professor Mário Fuks, do qual fiz parte por algum tempo. Ressalto que o fato de ter colocado esse trabalho em segundo plano se deve principalmente a mudanças que acredito serem naturais nos nossos interesses quando somos apresentados a novidades tão grandes quanto às que fui exposto ao ingressar no curso de mestrado. Espero ainda em algum momento ter a oportunidade de trabalhar com os dados que tão arduamente ajudei a coletar.

4 Publicado na Revista Em Tese, da Universidade Federal de Santa Catarina, com algumas modificações, sob o título “A sociedade civil e os meios de comunicação: Uma leitura crítica da teoria habermasiana”, v. 4, p. 1-19, 2008. Disponível em http://www.emtese.ufsc.br/vol4_2art1.pdf

estivessem relegados à esfera privada pudessem surgir como temas de interesse público. Esbocei, além disso, os primeiros passos de algo que será amadurecido – embora não esgotado – na dissertação: a idéia de se propor formatos institucionais em que o sistema mediático promova uma discussão pública mais plural e diversificada.

Nesse primeiro trabalho, contudo, o foco recaía menos sobre a discussão pública nos meios de comunicação do que sobre a capacidade das associações da sociedade civil e dos movimentos sociais, espaços propícios para a discussão dos problemas surgidos no mundo da vida, de funcionarem como sensores e caixa de ressonância para as questões que surgem na esfera privada e que, de outra forma, não ascenderiam como temas de interesse público. Os *media* contribuiriam para a democracia, portanto, na medida em que estivessem abertos aos pontos de vista e opiniões diversos de uma sociedade. Para tanto, seria desejável que não fossem instrumentalizados ou controlados por qualquer grupo econômico ou político específico, estando, tanto quanto possível, abertos aos esforços dos diversos públicos que desejassem inserir questões e temas que considerassem de interesse coletivo.

O leitor que se aventurar na dissertação que se segue irá certamente perceber que a linha de argumentação iniciada naquele trabalho serve de alicerce para o que será desenvolvido aqui. No entanto, no texto que se apresenta aparece o fruto do maior acúmulo de leituras tanto na área de teoria democrática quanto na de estudos sobre o sistema de mídia e sobre as políticas de comunicação. A pesquisa quase diária a sítios como o do Observatório da Imprensa, do Observatório do Direito à Comunicação, entre outros, me chamou a atenção para a relação entre a estrutura do sistema mediático – e do mercado de comunicação – e a qualidade do fórum por excelência da discussão pública nas sociedades modernas.

Ao admitir que o conjunto dos meios de comunicação conformam um sistema, assumo que houve um processo no qual se deu certa autonomização das relações que ocorrem entre as instituições que dele fazem parte⁵. Um sistema, ademais, se organiza em torno de alguns critérios relativamente independentes, operando códigos e linguagens próprios. Sem o objetivo de precisar datas para esse fenômeno, mas tendo em vista a centralidade que o sistema formado pelos meios de comunicação adquire nas sociedades contemporâneas, parece

⁵ Assim como o faz Miguel (2002), Maia (2008), entre outros.

de considerável importância discutir variáveis que incidem sobre a estruturação do mesmo e que podem influenciar de maneira fundamental a dimensão argumentativa da política. Mas ativar a dimensão argumentativa não é a única tarefa dos profissionais que atuam nesse campo. Os *media* são também cruciais no acompanhamento e controle das atividades dos agentes públicos – e, presumivelmente, um representante observado “de perto” pelos cidadãos estará menos disposto a burlar as regras e agir em benefício próprio.

A proposta de investigar a organização dos meios de comunicação partiu da revisão de uma literatura da qual se pode supor que mudanças nessa estrutura terão implicações diretas para algumas das diretrizes normativas apontadas na teoria democrática como fundamentos de um regime que ofereça aos cidadãos a possibilidade de participar e influenciar as decisões políticas. Ideais como a liberdade de expressão devem hoje necessariamente levar em conta os novos canais sem os quais é, no mínimo, improvável que os discursos de indivíduos ou grupos – em especial os que se encontram em posições marginais no sistema social – sejam de fato relevantes política e culturalmente⁶. Mas, além disso, a revisão da literatura trouxe também a constatação de uma quase ausência de trabalhos na área de comunicação e política que tenha como objeto central de investigação a estrutura e a organização do sistema de mídia a partir de uma base normativa típica da Ciência Política.

Considerando essa lacuna teórica e a percepção da importância de se compreender porque alguns arranjos institucionais favorecem a conformação de uma estrutura em que uma diversidade de temas e opiniões possam competir em relativa igualdade de condições, pretendo perseguir neste trabalho tanto a dimensão normativa citada acima quanto a proposta de esboçar um quadro analítico em que se possam classificar os sistemas mediáticos com base em alguns critérios que serão discutidos ao longo do texto. Voltarei a essa questão mais à frente. Vale a pena neste momento esclarecer com um pouco mais de calma como pretendo realizar a tarefa à qual me proponho.

No primeiro capítulo do presente trabalho procurarei definir um conceito de democracia que seja a um só tempo compatível com alguns dos elementos normativos do conceito de esfera pública e com a dinâmica do conflito de interesses inerente à política democrática em

6 O termo “relevante” deve ser entendido aqui como uma forma de expressão que terá um alcance maior do que aquele do domínio privado ou de pequenos limites locais.

sociedades complexas⁷. Ao tomar o modelo de democracia elaborado por Habermas ao longo de sua obra – em especial em *Direito e Democracia* (1997) –, a idéia central será organizar uma revisão crítica de alguns dos seus pressupostos de modo a ampliar o escopo de seu modelo admitindo as formas de interação não-presencial proporcionadas pelos meios de comunicação como formas de deliberação pública.

Analisando o contexto histórico em que se deu o desenvolvimento do capitalismo mercantil no século XVI, aliado às transformações institucionais no Estado que possibilitaram o surgimento de uma esfera social que não fazia parte nem do Estado, nem das relações privadas dos indivíduos, Habermas chamou a atenção para a modificação no conceito de “autoridade pública”. Este termo passou a fazer referência apenas às atividades de um sistema estatal com esfera de ação legitimamente restrita e com o monopólio do uso legítimo do poder de coerção física. Nesse contexto, a sociedade civil emergiu como o *locus* das relações econômicas privadas sob a égide da autoridade pública. Este domínio privado compreendia tanto a esfera íntima das relações pessoais quanto a esfera das relações econômicas. O que Habermas denominou de esfera pública situava-se entre o domínio da autoridade pública e o domínio das relações sociais e econômicas e tinha como fundamento a reunião de indivíduos privadamente para discutir as normas da sociedade civil e a condução dos negócios do Estado (1989; 1984).

As críticas feitas à teoria habermasiana pela literatura identificada com a vertente deliberativa referem-se a duas questões principalmente: à desconsideração de outras formas de discurso e atividades públicas que não faziam parte da sociabilidade burguesa e que, por vezes, a ela se opunham; e aos fenômenos que ele apontou como propulsores do declínio daquela esfera pública idealizada, como o desaparecimento das fronteiras entre Estado e sociedade civil a partir da maior atuação das autoridades públicas sobre a esfera privada e a colonização do aparato estatal e, portanto, do sistema político por interesses particulares⁸.

Sem sombra de dúvida, a eloquente análise realizada pelo autor alemão tem o mérito de

7 Devo em grande parte a organização dessa idéia aos colegas da turma de mestrado e ao Professor Mário Fuks que tanto contribuíram para o presente texto na disciplina Seminário de Dissertação II.

8 Em seus textos mais recentes – como no livro de 1997, *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade* –, Habermas revisou alguns dos elementos de suas primeiras obras. Contudo, o núcleo básico do argumento permanece o mesmo, por exemplo em relação à separação entre público, privado e estatal, a informalidade da esfera pública etc.

destacar a importância de um espaço público em que os cidadãos criticam e procuram influenciar as autoridades através do debate e da inserção de novos temas e posições políticas. Não foi também menos exitoso o resgate realizado por ele – e outros autores da literatura identificada com a democracia deliberativa – de alguns dos elementos normativos e críticos inerentes à própria noção de política, tais como a dimensão argumentativa e a importância de se analisar a dinâmica política não apenas no Estado, mas, sobretudo, nas interações que ocorrem na sociedade civil e entre esta, o Estado e a esfera econômica. Acredito que, inevitavelmente, é preciso haver uma preocupação com a capacidade dos cidadãos e as condições a eles oferecidas para inserir temas e criticar as decisões políticas através do escrutínio de seus representantes e outros agentes públicos.

Falta, contudo, o reconhecimento de que a política comporta elementos comunicativos tanto quanto elementos estratégicos e que, mesmo analiticamente, é bastante difícil separá-los. Argumento neste trabalho que mesmo a deliberação envolve ambos. Ao admitir que ela envolve elementos de poder e que seria indesejável que se suspendessem os interesses nesse âmbito, torna-se imperativo pensar em formas de equilibrar a dinâmica política que impeça a eliminação ou mesmo a subjugação de alguns atores por outros que, de saída ou não, estejam em vantagem competitiva. O desafio da política democrática é o de tornar compatíveis a busca individual pela afirmação de si e a busca pela construção de identidades e interesses coletivos. Na deliberação, os atores utilizam-se estrategicamente de argumentos razoáveis para convencer outros atores com opiniões, visões de mundo e posições por vezes contrárias às suas.

No trabalho que se segue, a discussão sobre a deliberação será analisada tendo em vista o espaço público dos meios de comunicação⁹, embora reconheça a importância de alguns fóruns mais tradicionalmente associados à deliberação e mais frequentemente analisados na Ciência Política – como os movimentos sociais e as associações da sociedade civil, as instituições participativas e mesmo os parlamentos. No intuito de dar um enquadramento a essa problemática, me apóio primeiramente no livro do sociólogo e professor da Universidade de Cambridge, John B. Thompson, *A Mídia e a Modernidade*, em que se chama a atenção para as

⁹ Creio que a junção daquela inquietude gerada pela importância dos *media* na política, que desde há muito me instigava a estudar esse fenômeno, com o fascínio trazido pelo contato com a literatura da teoria democrática contemporânea me levou a esta escolha.

novas formas de interação – ou “quase-interação” – que surgem com o advento dos meios de comunicação de massa. Enquanto Habermas considerava que a imprensa deveria se limitar a ser um instrumento informativo dos debates face-a-face, desde a esfera pública burguesa tratada em seus primeiros textos até a rede de esferas públicas de suas obras mais recentes, Thompson destacou e analisou de forma aprofundada a comunicação de massa surgida a partir do desenvolvimento das tecnologias da informação ao longo do tempo. Segue, contudo, a lacuna de que tratei acima e da qual outros autores irão se ocupar mais especificamente, qual seja, a de uma análise das relações dialogais, ainda que indiretas, que ocorrem – ou deveriam ocorrer – na mídia, seja entre veículos distintos ou entre uma edição e outra de um mesmo jornal¹⁰.

Ao analisar o desenvolvimento das tecnologias da informação enquadrando a estrutura e a organização de um sistema mediático com regras e propósitos até certo ponto autônomos, forçosamente será preciso lidar com um lado desse fenômeno cuja importância parece não ter vindo acompanhada de um merecido destaque no campo teórico e empírico. Pelo menos desde meados da década de 1970, em escala global, os meios de comunicação de massa passaram por um período de transformação que levou à formação de um mercado, no sentido menos peculiar que assume o termo. Parte da literatura argumenta que a liberalização do sistema de comunicação, concomitante ao afastamento do Estado em relação ao mesmo, como proprietário tanto quanto como órgão de controle, foi responsável por uma abertura e uma diversificação dos *media*, que deixaram de ser meros porta-vozes dos governantes e passaram a atuar como empresas cujos produtos são bens simbólicos que podem assumir a forma de informações, entretenimento etc.

Thompson (1998) destaca três tendências no desenvolvimento das indústrias mediáticas: (1) a transformação das instituições da mídia em interesses comerciais de grande escala; (2) a globalização da comunicação; (3) o desenvolvimento da mídia eletrônica. Enquanto os jornais do século XVII e XVIII tinham como principal público um setor restrito da população, nos séculos XIX e XX passaram a atender a uma massa maior de cidadãos, agora alfabetizada. O

10 Entre estes, tem certamente destaque o Eme (Grupo e Estudos em Mídia e Esfera Pública), do departamento de Comunicação da UFMG, cuja contribuição para este campo de estudos vem crescendo cada vez mais através do fomento de massa crítica qualificada e interessada nos problemas específicos dessa área. Em 2006 foi criada a Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), que já promoveu dois congressos nacionais e cuja relevância também é preciso destacar.

desenvolvimento das tecnologias de impressão permitiram que se expandisse a circulação de jornais, que passaram a adotar um estilo mais leve e considerado mais atraente para um público leitor menos específico¹¹. Nesse processo, os jornais tornaram-se importantes meios para a venda de outros bens através da publicidade, fazendo com que os anunciantes se tornassem importantes patrocinadores. Esse setor comercial passou a necessitar de grandes investimentos iniciais e de sustentação na medida em que surgia um mercado mais competitivo. Os processos de crescimento e consolidação levaram cada vez mais à concentração do mercado em poucas organizações – seja no mercado de jornais impressos, seja na junção entres estes, canais de televisão e rádio, editoras, enfim. Os canais de televisão, em muitos casos, surgiram como veículos comerciais cuja principal fonte de recursos era a publicidade¹².

Naturalmente, não há nada que *a priori* pudesse levar a considerar-se imprópria a formação de um mercado de comunicação. No entanto, se em um primeiro momento essa mercantilização pode levar à pluralização da discussão pública, como tipicamente ocorre com os mercados, há neste também a tendência à reprodução de desigualdades diversas que podem impedir a própria operação deste como um mercado. De fato a liberalização é fundamental na eliminação das formas adscritivas de organização social. No entanto, as estruturas “comerciais” são deveras imprevisíveis no que diz respeito à acumulação de riquezas e à multiplicação de fontes de poder. Por vezes, na ausência de um controle externo, as desigualdades no ponto de partida se reproduzem em desigualdades de oportunidades e concorrem contra a livre competição (REIS, 2003). No caso dos meios de comunicação, isso significa que uma parcela dos cidadãos estará excluída do debate público. O sistema não pode, de antemão, se assegurar que as chances de participação de alguns não serão bloqueadas pela participação de outros. Nesse sentido, o arranjo institucional de regulação deve ter em conta a imprevisibilidade que tipicamente se observa em um mercado.

É nesse sentido que considero crucial pensar em um quadro analítico para classificar os

11 Em seu primeiro estágio, os jornais eram apenas veículos para tornar públicos os atos do imperador; posteriormente, tornaram-se meios para transmitir os argumentos dos partidos e outros grupos políticos aos seus adeptos; com o declínio de algumas formas tradicionais de representação e a diversificação social, os jornais passaram a adotar uma linguagem mais neutra em relação às forças políticas, embora em muitos casos tenham permanecido ligados a elas.

12 Na Europa, contudo, verifica-se uma tradição mais forte de canais de televisão públicos, como a BBC inglesa, ou ligado às forças políticas, como a RAI italiana. Em maior ou menor grau, mesmo nestes países, houve um crescimento bastante acentuado dos canais comerciais, por vezes em detrimento dos canais públicos.

sistemas mediáticos e em formatos que, se não assegurem, ao menos favoreçam a busca de ideais como a liberdade de expressão e de imprensa, sem os quais não faz sentido falar em deliberação pública democrática. Com o pano de fundo teórico elaborado no primeiro capítulo, procurarei no segundo analisar algumas variáveis de que a literatura sobre a democracia e a deliberação nos meios de comunicação tratam. Ao menos dois trabalhos – um produzido durante a Guerra Fria e outro mais recentemente, em 2004 – esboçaram tipologias para classificar os sistemas mediáticos.

Em *Four Theories of The Press*, de 1956, os autores analisam as diferenças na estrutura e nos resultados produzidos pelos sistemas mediáticos a partir de variações observadas nas estruturas sociais e políticas. Estas seriam informadas por certos valores e crenças sobre a natureza do homem, da sociedade e do Estado, sobre a relação entre os indivíduos e as instituições sociais e políticas, sobre o processo de busca do conhecimento e da verdade etc. Siebert et al. (1956) elaboram as teorias autoritária e libertária, e soviética e da responsabilidade social – cada qual baseada em crenças e valores distintos em relação às questões acima citadas. A teoria soviética seria uma adaptação da teoria autoritária, assim como a da responsabilidade social o seria da libertária. Além disso, as últimas são consideradas mais adequadas à democracia da forma como os autores a entendem. A abordagem dos autores de *Four Theories* é predominantemente normativa e não são realizadas análises empíricas sobre a organização do sistema mediático.

Já em *Comparing Media System*, de 2004, Hallim e Mancini se preocupam sobretudo com a análise empírica da estrutura dos sistemas mediáticos, deixando de lado a dimensão propriamente normativa do tema. Não se aceita de saída, como o fazem Siebert et al. (1956), que a liberalização do sistema mediático torna o sistema mais plural. Os autores procuram, isto sim, analisar empiricamente se essa relação procede. Embora não proponham tomar como variáveis independentes as estruturas sociais e políticas, Hallim e Mancini, em grande parte da obra, estão olhando para essas dimensões para explicar as formas assumidas pelo sistema de mídia. Os autores classificam os casos analisados em três “modelos”, quais sejam: o liberal, o democrático-corporativista e o pluralista polarizado, de acordo com variáveis como o desenvolvimento do mercado mediático, o paralelismo político em relação a partidos e outros grupos sociais, o grau de profissionalismo do jornalismo e a natureza e o nível de intervenção

do Estado sobre o sistema.

Considero a contribuição dessas obras fundamental para a formação de uma agenda de pesquisa na área dos estudos comparativos sobre o sistema mediático, o primeiro por inaugurar essa agenda e chamar a atenção para a importância de entender porque os meios de comunicação operam de maneiras diversas, e o segundo pelo esforço de criar ferramentas analíticas mais sofisticadas para analisar empiricamente a operação dos meios de comunicação. Ainda que de alguma forma inspirado nessa literatura, este trabalho inverte o sentido de causalidade proposto pelos textos acima citados. Se a minha leitura está correta, os trabalhos citados acima enfocam com mais tenacidade os valores e as variáveis contextuais que atuam sobre os sistemas de mídia. No trabalho aqui apresentado o foco recai mais fortemente sobre o próprio sistema e como ele influencia a operação da democracia. Se estou correto ao supor que a estrutura formada pelos meios de comunicação é decisiva para o debate público, tão caro à democracia, então analisar e discutir formas de tornar esse debate mais adequado à dinâmica democrática é uma questão de importância fundamental para a teoria política¹³.

No segundo capítulo são enfatizadas algumas das variáveis que acredito serem importantes para o que a dissertação se propõe, que é discutir as condições sob as quais os sistemas mediáticos podem contribuir para o aprofundamento da democracia – tal como a conceitualizo no primeiro capítulo. São destacadas duas dimensões que, embora distintas, são complementares no quadro analítico que será esboçado no segundo capítulo: a primeira refere-se basicamente às regras e normativas que regulam a operação dos meios de comunicação e presumivelmente irão influenciar a organização do sistema dos *media*; a segunda diz respeito mais especificamente ao modo como, de fato, se estruturam e operam os meios de comunicação – por assim dizer, no “mundo real”, por causa ou apesar das regras que regulam o setor.

Se no primeiro capítulo a preocupação deste trabalho é voltada para o debate teórico sobre a democracia e mais precisamente sobre as questões colocadas para o mesmo devido à centralidade adquirida pelos meios de comunicação, no segundo ele se ocupa

13 Em *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen argumenta que assim como as políticas públicas influenciam o debate público, este deverá atuar sobre a escolha das políticas públicas sobre este e outros temas.

predominantemente do esboço de um quadro analítico e da contribuição para o fomento de uma agenda de pesquisa na área das políticas de comunicação – a dizer, o segundo capítulo tem uma preocupação com questões de cunho metodológico. Alerto aos bravos leitores que, contudo, por ser este um primeiro esforço e pela incipiente massa crítica que no momento se ocupa do tema, o trabalho que se segue deverá apresentar lacunas e erros que são, ademais, fruto de limitações que são sobretudo minhas. Espero, de toda forma, que a leitura deste trabalho valha ao menos como uma provocação aos interessados na área e – porque não? – instigue o robustecimento dessa agenda de estudos.

Ao primeiro capítulo.

Capítulo 1

Mídia e democracia: algumas questões teóricas

Ao lado de outras transformações por que passaram as sociedades ocidentais ao longo dos séculos XIX e XX, o desenvolvimento das novas tecnologias da informação trouxe novos contornos para as relações sociais. Hoje em dia, grande parte da construção de imagens sociais e da própria realidade como os sujeitos a enxergam está inextricavelmente ligada àquilo que é veiculado nas diversas mídias existentes. É possível afirmar que o processo de desenvolvimento dos meios de comunicação provocou uma reelaboração das formas como os indivíduos se relacionam entre si. No cenário atual, as interações sociais adquirem um caráter cada vez mais não-presencial, ou seja, as pessoas interagem, discutem, dialogam sem, necessariamente, se encontrarem no mesmo ambiente físico (THOMPSON, 1998). Neste trabalho procurar-se-á discutir algumas das questões colocadas para a ciência política a partir da emergência dessa arena como *locus* privilegiado para o debate público nas sociedades modernas.

Não é por mera coincidência que em regimes autoritários a estrutura de comunicação tende a ser centralizada no Estado, que detém o monopólio sobre a produção e a difusão de informações em larga escala – restringindo, assim, a possibilidade de participação dos cidadãos em geral na formação de opiniões e no debate público. Regimes democráticos se caracterizam, por outro lado, por uma estrutura comunicativa policêntrica, na qual diversos atores sociais concorrem para a formação de opiniões através da interação comunicativa (SARTORI, 1996). O mesmo se dá com a distribuição geral de poder na sociedade: enquanto no primeiro caso a oportunidade de participação nas decisões é restrito, no último ela é amplamente partilhada entre os cidadãos (DAHL, 1970). Na medida em que a democracia é um sistema, por definição, que exige que as decisões não sejam impostas aos cidadãos contra a sua vontade, faz-se necessário um componente de legitimidade nas mesmas – legitimidade entendida como a convicção dos cidadãos que não participaram diretamente das decisões de que estas foram tomadas em um procedimento que consideram correto e que são, por isso também, moralmente defensáveis, bem como politicamente convenientes. Parte dessa legitimidade, argumenta-se, está ligada à possibilidade dos cidadãos de influenciar o rumo das

políticas públicas e acompanhar o processo pelo qual os representantes chegam a decisões sobre tais políticas (DAHL, 1997; HABERMAS, 1997). O debate público, ademais, ao mesmo tempo em que funciona como uma forma de influenciar as decisões políticas, depende de tais decisões para que seja cada vez mais aberto à participação dos cidadãos (SEN, 1999).

A literatura identificada com a teoria do discurso de Habermas procurou, desde o início da década de 1970, resgatar alguns dos elementos normativos que faziam parte do conceito de democracia, especialmente o componente argumentativo, que, segundo eles, vinha sendo deixado em segundo plano por outras perspectivas. Segundo os teóricos que adotam a perspectiva discursiva, a dimensão deliberativa pode oferecer uma resposta a problemas teóricos e práticos enfrentados pelas democracias modernas, fundamentalmente o que consideram um déficit de legitimidade. Parte da ciência política contemporânea vinha admitindo com excessiva naturalidade certa restrição da participação dos cidadãos ao voto e, em alguns casos, à fiscalização das ações dos governos eleitos. Para Schumpeter (1983), por exemplo, a complexidade dos assuntos delegados ao Estado impediria a participação efetiva dos cidadãos nas decisões, que deveriam ser deixadas a cargo de técnicos e especialistas.

A vertente discursiva apontou uma série de problemas com essa visão. Entre eles destaca-se a falta de legitimidade das decisões tomadas sem a participação daqueles que são diretamente afetados por elas. Nesse sentido é que Habermas parece construir o seu modelo de democracia deliberativa: neste, as decisões seriam tomadas pelos representantes eleitos periodicamente e executadas pela burocracia estatal, mas deveriam ser influenciadas pelo fluxo informacional produzido no espaço que ele denominou de “esfera pública”¹⁴. A esfera pública seria uma “espaço” situado entre o domínio da autoridade pública e o das relações sociais e econômicas, tendo como fundamento a reunião de indivíduos privadamente para discutir as normas da sociedade civil e a condução dos negócios do Estado. Habermas toma como base para a sua teoria os espaços públicos que têm como matriz os cafés londrinos e os salões parisienses do século XVIII (1984; 1989; 1997).

Tendo em vista o caráter cada vez mais não-presencial das interações sociais, é possível afirmar que, nas sociedades modernas, parte substantiva da deliberação pública não ocorre a

14 O termo esfera pública não foi forjado por Habermas, mas apropriado por ele de autores da tradição aristotélica, como Hannah Arendt.

conteúdo sem os meios de comunicação de massa. A política se faz de atos e idéias que se originam fora do ambiente mediático, mas que terão que transitar por ele em um determinado momento. Nesse sentido, o campo da argumentação parece ter se deslocado dos ambientes em que se dava a interação presencial entre os atores para o campo da mídia – não descartando, contudo, a importância dos espaços deliberativos no qual essa interação face-a-face ainda ocorre. Os meios de comunicação ocupam, portanto, um lugar privilegiado na formação de opiniões e na difusão de informações em larga escala. A esfera pública, como foi definida por Habermas, parece hoje se encontrar, em certa medida, dependente da estrutura comunicativa composta, entre outros, pelo sistema mediático¹⁵. A mídia cria um espaço ampliado de visibilidade pública que concorre para um diálogo generalizado, que informa e reconstitui os espaços de deliberação mais restritos. Em uma estrutura comunicativa plural e democrática é possível conferir visibilidade pública às questões coletivas da vida social, mediar e dar expressão aos atores sociais e promover, assim, a sua entrada na cena pública (MAIA, 2002). O processo em questão tem implicações para a sociedade em geral e para a política em especial, algumas das quais serão objeto de discussão do presente trabalho.

Mesmo sem a pretensão de estabelecer datas precisas para a ascensão do modelo de comunicação hoje vigente, é importante ressaltar que os veículos mediáticos de massa são, atualmente, em grande medida, controlados por empresas (muitas vezes originárias de fora do ramo das comunicações) e grandes conglomerados, que, por sua vez, dependem do subsídio de anunciantes para a ampla circulação de seus materiais. Operam, então, nesse quadro, diversas tensões entre os atores – individuais e coletivos – que desejam ocupar o espaço público e exercer alguma forma de influência sobre os rumos da deliberação que informa as decisões políticas de cidadãos e representantes. Nessa estrutura, quem, de fato, pode se expressar com alcance e eficácia e sobre o que pode ou não falar? Entra em jogo uma discussão sobre a liberdade individual que remonta aos clássicos do pensamento liberal, como a obra de John Stuart Mill: qual seria, nesse contexto, o conteúdo e o alcance da liberdade de expressão?

15 Considerar que os meios de comunicação formam um *sistema* significa admitir certa autonomização das relações que ocorrem no seu interior entre as instituições que o compõem. Para tanto faz-se necessário elucidar as características de um conjunto de elementos interdependentes, como uma cultura própria, regras simbólicas distintas etc. No decorrer do trabalho esta idéia será tratada com mais calma.

Neste capítulo, pretende-se discutir e elaborar um conceito de democracia baseado em alguns princípios da perspectiva discursiva da democracia, pois acredita-se que ela ofereça elementos para pensar a democratização como uma expansão de um espaço de deliberação pública (que permite trazer para o campo político problemas anteriormente relegados ao domínio privado, como formas privadas de dominação) e da possibilidade de participação dos cidadãos através da discussão nesse espaço (no intuito de exercer influência sobre o sistema político) – ainda que se argumente que o espaço de deliberação não seria uma esfera autônoma em relação às esferas sistêmicas, como o afirmam autores como Habermas, Cohen, Bohman, entre outros. Na primeira parte, portanto, será realizada uma leitura crítica da teoria habermasiana, com a preocupação de analisar os principais preceitos que informam a teoria democrática influenciada pelo autor. Em um segundo momento, serão discutidas as implicações para esse modelo de democracia da ascensão dos meios de comunicação de massa como mediadores do debate público. O enfoque recairá sobre as possibilidades e problemas colocados pela crescente comercialização da estrutura mediática, que deixa o poder de escolha sobre quem fará parte da deliberação pública nas mãos dos donos das entidades da mídia, sejam elas de controle privado, estatal ou público. Tal discussão remete a um debate sobre o conteúdo e o alcance da liberdade de expressão em sociedades mediatizadas, o qual terá lugar na terceira parte, em que serão analisadas as elaborações feitas por autores que defendem idéias diversas sobre o tema, como J. S. Mill e Herbert Marcuse. Na parte final serão analisadas as possibilidades de se pensarem diferentes formatos de mídias e a complementaridade que poderá se dar entre estes no intuito de tornar a estrutura mediática mais democrática.

Serão, portanto, duas questões a permear neste trabalho: a primeira diz respeito à democratização da sociedade pela deliberação pública, sempre com a preocupação de construir uma análise dos meios de comunicação como um importante espaço dentro da esfera pública; a segunda se refere, mais especificamente, à problemática de como tornar a estrutura mediática mais democrática para que ela possa subsidiar a deliberação. Este primeiro capítulo será dedicado principalmente à primeira questão, e nele serão discutidos alguns pressupostos para que a segunda questão seja analisada mais a fundo no próximo capítulo, quando se pretende construir um modelo para analisar os sistemas mediáticos.

O desafio deste trabalho será compatibilizar um modelo de compreensão da dinâmica política baseado tanto em alguns dos elementos normativos do conceito de esfera pública, quanto no conflito de interesses inerente à política democrática. Acredita-se que o reconhecimento da diferença e até a sua celebração podem ser o caminho para uma concepção mais inclusiva e não opressora de sociedade. A possibilidade dos vários atores sociais expressarem as suas opiniões e tê-las ouvidas em pé de igualdade pelos demais cidadãos é fundamental para tal reconhecimento. Uma sociedade assim possivelmente terá vários grupos que desenvolvem idéias divergentes e até potencialmente conflituosas do bem comum. Ainda que tais divergências, por vezes, não sejam resolvidas pela discussão, uma sociedade democrática deve oferecer aos diferentes grupos o espaço necessário para desenvolver e viver as suas diferenças, e este espaço será presumivelmente objeto de barganha e compromisso entre eles.

1.1 – Esfera pública e democracia

Partindo da constatação de que a dimensão deliberativa foi um aspecto ocasionalmente relegado a segundo plano no conceito de democracia corrente junto às teorias políticas que se tornaram a ortodoxia vigente na segunda metade do século XX, um conjunto de teóricos procurou trazer de volta esse elemento, considerado fundamental para que a democracia não se esvazie de seu conteúdo normativo (GUTMANN & THOMPSON, 2004).

A democracia, segundo a vertente deliberativa, poderia ser definida como

uma forma de governo em que cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam as decisões em um processo no qual dão *razões* uns aos outros que são mutuamente aceitáveis e acessíveis, com o objetivo de chegar a conclusões que valem para todos no presente mas que são abertas ao contraditório no futuro (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 7 – tradução e grifo nossos).

Neste modelo de democracia, portanto, uma forma importante dos cidadãos participarem do governo é através do processo argumentativo, apresentando razões ou demandando de seus representantes justificativas para as suas decisões. O objetivo desse processo é tanto produzir leis e políticas justificáveis quanto expressar respeito mútuo entre os concidadãos – não é

suficiente para tanto que os indivíduos apenas votem ou tentem exercer poder de barganha através de grupos de interesses.

Segundo essa perspectiva, o componente argumentativo pode oferecer uma resposta a problemas teóricos e práticos enfrentados pelas democracias modernas, fundamentalmente o que se considera um déficit de legitimidade. A reintrodução da dimensão deliberativa seria responsável por uma concepção mais justificável para lidar com a discordância moral envolvida na política, promovendo, assim, maior legitimidade das decisões coletivas, levando os participantes a uma visão mais ampla das questões de interesse comum, a um maior respeito mútuo e, ainda, oferecendo a oportunidade para avançar na compreensão individual e coletiva dos temas em debate. Criar-se-ia, dessa forma, um marco pluralista para a cooperação nas relações sociais, através do qual se daria o efetivo exercício de direitos e o reconhecimento da multiplicidade de identidades dos indivíduos (GUTMANN & THOMPSON, 2004).

Isso ocorre porque através do processo deliberativo seria possível ampliar a soberania popular, na medida em que a dinâmica política se torna mais inclusiva, permitindo que os diversos atores sociais, individuais e coletivos, possam participar politicamente de forma relevante (HABERMAS, 1997). Nesse sentido, este processo serviria a quatro propósitos distintos, mas complementares: (1) promover a legitimidade de decisões coletivas não consensuais; (2) encorajar perspectivas mais amplas em questões de interesse comum; (3) promover processos de tomada de decisão que sejam mutuamente respeitáveis, já que é inerente à convivência humana a existência de valores morais incompatíveis – a deliberação não os torna compatíveis, apenas faz com que cada um veja os méritos nos valores dos demais; e (4) ajudar a corrigir os erros nas decisões tomadas por cidadãos e governantes (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 11-12).

Na tentativa de resgatar a dimensão argumentativa do jogo político-democrático, Habermas propôs algumas elaborações conceituais que variaram ao longo de sua obra, mas que permaneceram assentadas em pressupostos básicos. Em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, sua primeira obra de destaque, ele chamou atenção para as novas formas de relação com o poder que surgiram a partir do processo que levou à constituição da burguesia. Na

esfera pública, cuja característica fundamental¹⁶ seria a independência em relação aos sistemas do Estado e do mercado, os indivíduos discutiriam os assuntos públicos e as decisões governamentais e procurariam apresentar as suas demandas e influenciar o sistema político-administrativo. A argumentação de Habermas procura mostrar que o florescimento desse espaço público para o debate acerca de questões políticas e sociais teve um impacto sobre as instituições dos estados modernos. Segundo ele, ao ser constantemente chamado ao escrutínio público, o Parlamento passou a ser mais sensível às demandas dos cidadãos. Partindo desse ideal, Habermas procurou fazer uma crítica à sociedade contemporânea e mostrar que houve uma decadência dessa esfera pública burguesa¹⁷, que tinha como modelo os cafés londrinos e os salões parisienses do século XVIII, assim como a mídia que emergia nesse período e oferecia aos indivíduos que participavam das discussões a possibilidade de se informar e interferir no rumo das decisões políticas (HABERMAS, 1989).

As transformações que, segundo o autor, levaram ao declínio da esfera pública burguesa, estariam ligadas a transformações que ocorreram na estrutura do Estado, à inclusão de novos participantes afora a porção educada e proprietária da população européia e ao desenvolvimento de organizações de massa que funcionavam como mediadoras da discussão pública e da participação política (partidos, sindicatos etc.)¹⁸. Tais mudanças teriam levado a uma desqualificação dos debates na esfera pública, que haviam deixado de se pautar pela troca de argumentos para se tornar um palco de negociação e barganha de interesses particulares. Além disso, o obscurecimento da distinção entre os espaços público e privado e as mudanças sócio-econômicas seriam os fatores responsáveis pela decadência do modelo a partir do qual o autor construiu a sua análise. Com relação aos meios de comunicação, a visão de Habermas é de que o aparecimento dos grandes conglomerados e das novas tecnologias, ao mesmo tempo em que tornou possível que a informação chegasse a um público muito maior, levou a uma necessidade de simplificar os argumentos veiculados e ao seu consumo no

16 Outras características importantes seriam: as relações sociais devem ser pautadas pela igualdade (1); os participantes devem utilizar-se de argumentos racionais (2); deve haver a possibilidade de introdução de novos temas (3); a esfera pública deve ser um espaço inclusivo e qualquer pessoa que tenha acesso aos meios de informação deve poder participar da deliberação (4) (CALHOUN, 1992).

17 Vale a pena chamar a atenção para o fato de que se falar em uma esfera pública “burguesa” não se refere apenas à composição dessa esfera pública, mas às características da sociedade que deu forma a ela (idem).

18 Interessante que essas mesmas transformações que Habermas tomou como responsáveis pelo declínio do ideal de “esfera pública burguesa” tornaram, naturalmente, a esfera pública mais “burguesa” em pelo menos dois sentidos: ela deixou de ser exclusivamente aristocrática e se tornou mais “mercantil” ao permitir maior competição entre versões plurais do bem comum.

espaço privado, restringindo, assim, o debate sobre os temas de interesse político. Ademais, na medida em que crescia a circulação dos materiais mediáticos, aumentava a necessidade de subsidiá-la, o que teria sido responsável por uma colonização desse espaço pelo sistemas econômico ou político, a depender de quem subsidiaria tal atividade – essa visão é uma referência à teoria crítica da Escola de Frankfurt, da qual Habermas é, ao menos em parte, herdeiro (CALHOUN, 1992, p. 2-3)¹⁹. Na medida em que a imprensa passou cada vez mais a organizar-se como uma instituição de interesses comerciais, alterou-se o seu caráter: a mídia deixou de ser um espaço para a apresentação de informações sobre os assuntos públicos para se tornar mais um item de consumo cultural (HABERMAS, 1989).

Parece difícil imaginar, contudo, o funcionamento de uma mídia independente de interesses econômicos e políticos, como Habermas caracterizou a imprensa que informava os debates na esfera pública burguesa. Sabe-se que é difícil separar aqueles interesses que seriam tão somente políticos daqueles apenas econômicos. Esses sistemas se interpenetram e se influenciam mutuamente o tempo todo. Thompson (1998) argumenta que já no período analisado por Habermas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, a mídia em geral não era tão-somente “política”, nem se tornou, posteriormente, apenas comercial. Desde o surgimento da imprensa na Inglaterra notava-se a convivência de órgãos mais voltados para a ação política com outros de caráter mais comercial, que poderiam ou não agir politicamente. O tipo de publicação que Habermas priorizou ao tratar da esfera pública burguesa desconsiderava um sem número de outras publicações que existiam à época. Embora tenham tido importância periódicos como *o Review* de Daniel Defoe, não foram sem dúvida os únicos ou os mais comuns entre as primeiras formas de material impresso. Subsistiam à época publicações que iam desde livros e panfletos até letreiros e jornais. Além disso, jornais surgidos dois séculos antes do *Review* tinham um caráter eminentemente comercial com um conteúdo constantemente inconveniente e sensacionalista (THOMPSON, 1998).

Várias críticas foram feitas à noção de esfera pública que o autor constrói em *Mudança Estrutural*, especialmente devido ao caráter exclusivista desse espaço, que deixava de fora as classes menos abastadas e educadas, além das mulheres. Uma outra crítica ao argumento do

¹⁹ Vale notar que a imprensa nunca foi considerada por Habermas um espaço de deliberação. Esta deveria se dar apenas face-a-face e o papel da imprensa seria tão somente informar as pessoas a respeito dos assuntos de interesse público.

autor nessa obra é que ele não deixou claro se os elementos que davam forma ao processo de deliberação nos espaços identificados por ele no século XVIII ainda poderiam ser encontrados nas sociedades contemporâneas (AVRITZER, 2000a, p. 37).

Em obra posterior, *A Teoria da Ação Comunicativa*, nota-se uma preocupação maior com a dinâmica argumentativa característica das sociedades contemporâneas. Nesse livro, parece haver uma preocupação maior com a idéia da criação de um consenso discursivo sobre as características da ordem social em disputa. Esse consenso pressuporia a existência de formas de argumentação próprias ao mundo social, que continuariam presentes na sociedade. Habermas recorre, nesse caso, à idéia de Popper de um mundo social constituído reflexivamente e propõe a existência de uma ordem social construída através da partilha de significados. Essas formas de argumentação seriam identificadas com a *ação comunicativa*, cujas características fundamentais seriam: (1) ter a linguagem como meio de utilização pragmática; (2) envolver uma orientação em relação ao mundo; (3) ser teleológica; e (4) assumir características reflexivas em relação ao mundo social. Foi a partir dessa obra que se iniciaram os esforços para aplicar a teoria discursiva à compreensão da política democrática contemporânea. Dessa forma, colocou-se em primeiro plano a idéia de que a legitimidade política não está ligada apenas à expressão da vontade da maioria através de processos de contagem de votos, mas encontra-se vinculada a um processo de deliberação que conte com a participação de qualquer indivíduo interessado e/ou afetado pelas decisões políticas (AVRITZER, 2000a, p. 38-39).

No ano de 1992, Habermas lançou *Direito e Democracia*²⁰, no qual procurou rever alguns dos conceitos que haviam sido criticados e debatidos desde o lançamento da *Mudança Estrutural*. Segundo o autor, a sua teoria teria mudado menos em seus fundamentos do que na complexidade com que passou a tratar de alguns aspectos. No intuito, agora sim, de construir um modelo procedimental de democracia, o autor tomou como ponto de partida dois pólos: os modelos republicano, de um lado, e liberal, de outro, procurando situar a sua própria teoria entre eles. Da perspectiva republicana, assimilou a noção de que uma deliberação pública ampla deve orientar a ação do Estado; da tradição liberal, a preocupação com os direitos individuais e a noção de que o sistema político é quem produz as leis e toma decisões que

20 A publicação de *Direito e Democracia* utilizada neste trabalho é uma tradução para o português de 1994.

obrigam coletivamente²¹. Ambas as esferas – pública e política – deveriam se encontrar conectadas e a base da soberania civil estaria na influência exercida pela comunicação produzida na esfera pública sobre o sistema político, composto por membros democraticamente eleitos. Nesse sentido, o sistema parlamentar deveria estar aberto aos sinais emitidos pela rede de esferas públicas na qual se formariam as demandas dos indivíduos – note-se que resiste ainda a idéia de que esta deveria se constituir em um espaço autônomo em relação aos sistemas político e econômico (1997).

Diferentemente do conceito apresentado na *Mudança Estrutural*, em *Direito e Democracia* aparece a idéia de uma rede de esferas públicas periféricas formando uma esfera pública mais geral. O próprio autor admitiu que, se houvesse considerado desde o primeiro momento a coexistência de esferas públicas em competição, talvez tivesse construído uma imagem diferente para o seu modelo (1992, p. 425). Na concepção adotada a partir de então, a sociedade civil passa a ser considerada a base de esferas públicas autônomas, permeáveis e não hierarquizadas. Essas esferas, no entanto, não estão isoladas. Elas se comunicam e se sobrepõem umas às outras, constituindo uma espécie de *estrutura comunicativa*, que seria o *locus* da formação democrática da opinião pública e da vontade coletiva, que são transmitidas ao sistema político como forma de influenciar as suas decisões. A esfera pública, portanto, filtra e sintetiza os fluxos comunicacionais, condensando-os em feixes de opiniões sobre temas específicos²² (1997, p. 93). Nela também se dá a luta por influência e cada ator utiliza os recursos disponíveis para agir sobre o sistema político²³. De qualquer forma, em última instância, a influência que cada ator tem sobre a comunicação pública deve estar apoiada “no assentimento de um público de leigos que possui os mesmos direitos” (idem, p. 96). Nessa concepção, a esfera pública seria o espaço em que se dá a deliberação comunicativa, na qual concepções morais e valores distintos se colocariam em contato e na qual, a partir destes, se daria a formação da vontade política. Em seu modelo a deliberação está assentada no contato face a face entre os indivíduos, que devem discutir de forma racional, suspendendo os seus interesses particulares.

21 Embora a tradição liberal (Mill entre outros) dê também destaque ao processo de deliberação, os pressupostos adotados pela teoria habermasiana dão ênfase a aspectos que não são tratados pelos teóricos liberais clássicos.

22 A opinião pública não é representativa do ponto de vista estatístico. É assim considerada pelo modo como se forma e através do assentimento de que goza.

23 É importante lembrar que nem sempre os recursos são igualmente distribuídos e isso pode acarretar problemas ao modelo deliberativo proposto pelo autor (YOUNG, 2001).

O conceito elaborado por Habermas foi apresentado pelo autor através de uma metáfora, na qual a esfera pública seria representada por uma rede de radares, dotados de sensores, espalhados no interior da sociedade e sensíveis a ponto de reagir à pressão exercida pelos problemas provenientes do mundo da vida²⁴. Essa rede levaria à formação de opiniões coletivas, que seriam responsáveis por influenciar as decisões tomadas pelo sistema político-administrativo. Além disso, a esfera pública funcionaria como uma caixa de ressonância, que amplificaria os problemas que capta na sociedade e os tematizaria de forma a chamar a atenção do poder público. Na concepção habermasiana, a esfera pública seria antes um fenômeno social do que uma instituição, na medida em que não se constitui como uma estrutura normativa capaz de diferenciar papéis e competências. Ela poderia ser descrita como

uma rede adequada para a transmissão de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92 – grifo no original).

Fundamental para a teoria habermasiana é a idéia de que em uma esfera pública liberal os atores adquirem apenas influência – e não *poder* –, que seria transformada em poder administrativo depois de passar pelos filtros das instituições políticas democráticas (1997). Segundo o autor, ninguém pode exercer poder sem que as posições a ele ligadas estejam ancoradas em leis e instituições políticas, cuja sobrevivência repousa sobre as convicções comuns, sobre a opinião em torno da qual muitos se puseram publicamente de acordo (1980). A esfera pública é informal e deve permanecer assim.

Mesmo entre aqueles que adotam a perspectiva mais próxima da teoria discursiva da democracia é possível encontrar críticas às características e mesmo à noção de esfera pública apresentada por Habermas e analisada até aqui. Iris Young (2001), por exemplo, aponta dois problemas que, segundo ela, representariam pontos fracos na concepção de deliberação utilizada por Habermas. Em primeiro lugar, a idéia de que a discussão democrática deveria se pautar por certos padrões de argumentação viria carregada de um viés cultural que tenderia a silenciar ou desvalorizar grupos que não se pautam pelos mesmos padrões. Além disso, seria problemática a idéia de que os processos de discussão que visam ao entendimento deveriam

24 Habermas procurou diferenciar em sua teoria entre duas esferas da ação social, “sistema” e o “mundo da vida”. Enquanto o primeiro seria correspondente à esfera da instrumentalidade, da “ação racional com respeito a fins”, o segundo se referiria à esfera da intersubjetividade e da ação comunicativa.

necessariamente partir de elementos comuns de entendimento e ter como objetivo o bem comum.

A principal vantagem do modelo deliberativo, segundo Young (2001), é que ele promove uma concepção de predominância da razão sobre o poder na política. Enquanto em outras perspectivas sobre a democracia não se exclui, por exemplo, o poder financeiro, na deliberativa a democracia requer voz igual para todos os cidadãos, independente de posição social ou política. Contudo, isolar a deliberação do poder político e do poder econômico não é suficiente quando existem outras fontes de poder que desqualificam um discurso, como um sentido internalizado do direito de falar que está ligado a um padrão cultural determinado (grande parte da literatura ligada à vertente deliberativa presume que a deliberação seria culturalmente neutra e universal). Segundo a autora,

Apesar de se afirmar a capacidade de formas deliberativas de produzir reuniões ordeiras para expressar a razão universal pura, as normas de deliberação são culturalmente específicas e frequentemente operam como formas de poder que silenciam ou desvalorizam o discurso de alguns (YOUNG, 2001, p. 370).

O segundo problema, seria a visão de alguns teóricos deliberativos de que a discussão seria um caminho para a descoberta ou a construção de uma unidade. Young argumenta que essa visão teria pelo menos dois problemas: (1) seria difícil supor, em sociedade plurais, entendimento suficiente para o qual apelar em situações de conflito; e (2) a presunção de unidade prévia afastaria a necessidade de auto-transcendência dos próprios interesses²⁵, tão cara ao modelo de democracia proposto.

Ao ignorar a pluralidade e presumir a existência um entendimento a ser construído ou encontrado, perde-se de vista a possibilidade da transformação das preferências, pois a discussão se daria apenas em torno de algo que já existiria. Por outro lado, reconhecer diferenças de significado, posição social etc. concorre para uma ampliação do próprio ponto de vista e para a mudança de opinião durante o processo de discussão. E, talvez mais importante do que isso, compreende-se que as posições diversas estão além umas das outras e não podem ser reduzidas a um “bem comum”.

²⁵ Exigência, aliás, que a nenhum regime foi possível cumprir.

Em outras palavras,

A pluralidade de pontos de vista no público faz com que cada participante possa compreender melhor o que a sociedade pretende ou quais serão as possíveis consequências de uma política ao situar a sua própria experiência e interesse num contexto mais amplo de entendimento de algo em outras situações sociais (YOUNG, 2001, p. 377-78).

Por *entendimento* a autora não está se referindo, como em parte da teoria deliberativa, a uma identificação mútua na qual os indivíduos transcendem aquilo que os diferencia e passam a adotar as mesmas crenças e princípios. Entendimento, para Young, seria antes a compreensão de que existem valores e interesses que estão além da experiência e da perspectiva de cada indivíduo.

Parte da literatura não vinculada à perspectiva deliberativa da democracia também procurou fazer críticas aos pressupostos adotados por Habermas e outros autores. Um dos pontos que importa ao presente trabalho se refere à tentativa de isolar a esfera pública da influência dos sistemas estatal e econômico e propor a existência de uma racionalidade própria aos indivíduos que se encontram nele e diferente daquela que opera nas esferas sistêmicas. Enquanto na esfera do mercado os indivíduos se pautam por uma racionalidade instrumental e buscam apenas os seus próprios interesses, na esfera pública estes devem ser suspensos e a única orientação deve ser em relação ao bem comum.

Em geral, a literatura tende a separar analiticamente a dimensão da solidariedade e da coletividade da dimensão propriamente identificada com a busca individual por interesses, procurando mostrar a tensão e até a contraposição entre elas. Cada vertente da teoria política procura focar uma das duas dimensões, colocando a outra em segundo plano. Contudo, argumenta-se neste trabalho que ambas são importantes e seria pouco profícuo separá-las. Se a primeira é a dimensão da solidariedade, ela é também a esfera de dependência do cidadão em relação à coletividade e ao Estado. Se a dimensão da busca individual por interesses é a dimensão da autonomia, ela é também a esfera do egoísmo e do particularismo (REIS, 1994, p. 130-1). Seria, portanto, na tensão entre esses elementos que se daria o jogo político democrático. Ou seja,

em qualquer circunstância, a vida política envolve necessariamente a dialética permanente entre a afirmação instrumental dos interesses (no limite, dos interesses *individuais*) e a definição de focos de solidariedade e de identidades coletivas em diferentes escalas (de cujo convívio resulta também a definição de interesses *coletivos*). O grande desafio defrontado no processo político moderno pode ser visto como correspondendo justamente à busca de conciliação ou compatibilização de tais tensões... (REIS, 1994, p. 133).

Parece problemático, nesse sentido, excluir a atuação de interesses na esfera pública como propõe Habermas e os demais teóricos da vertente deliberativa. A noção de interesses não deve necessariamente fazer referência a valores de natureza material, tal como recorrentemente se faz. Reis (1994) propõe que a busca por interesses deva se referir genericamente à busca pela afirmação de si. Os atores sociais, na deliberação, buscam agir *estrategicamente* através da linguagem no intuito de defender seus interesses, opiniões, visões de mundo, por vezes contra outros atores com interesses, opiniões e visões de mundo diversos. Do ponto de vista normativo da democracia o que se espera não é uma sociedade marcada pela efusão coletiva e pela fusão correspondente ao consenso e à harmonia “a toda prova”, mas uma sociedade na qual as interações sociais abarquem a busca pela afirmação de si e dos interesses diversos e a presença do dissenso correspondente, em um clima geral de tolerância com a pluralidade. Analiticamente é a tensão e os equilíbrios diversos entre a afirmação de si e a solidariedade que faz o jogo estratégico da política (REIS, 1994).

Ora, se a democracia repousa na afirmação de si e na legitimidade da busca individual de um ideal de boa vida que deverá ser distinto para indivíduos diferentes, como se argumenta neste trabalho, torna-se fundamental suspender não a defesa de interesses próprios, mas a adoção de *world views* que poderão ser parte de uma “ideologia dominante” travestida de interesse coletivo. O problema com a idéia de *world views* repousa, entre outras coisas, na preocupação com uma opressão da opinião pública e o conseqüente falseamento das opiniões individuais – tal como temia John Stuart Mill, por exemplo.

1.2 – Os meios de comunicação como espaço de deliberação

O desenvolvimento das tecnologias da informação trouxe novos contornos para a percepção dos indivíduos sobre a realidade. A reorganização dos meios através dos quais são produzidos os conteúdos simbólicos no mundo social foi responsável pela reestruturação das formas de interação entre os indivíduos, que passaram a estabelecer relações dialogais sem a necessidade de uma interação presencial – o que proporcionou, também, a possibilidade de agir e reagir a eventos que ocorrem a milhares de quilômetros de distância²⁶. Segundo Thompson (1998),

...o desenvolvimento dos meios de comunicação é, em sentido fundamental, uma reelaboração do caráter simbólico da vida social, uma reorganização dos meios pelos quais os indivíduos se relacionam entre si. Se o 'homem é um animal suspenso em teias de significado que ele mesmo teceu', como Geertz uma vez observou, então os meios de comunicação são rodas de fiar no mundo moderno e, ao usar estes meios, os seres humanos fabricam teias de significação para si mesmos (p. 19-20).

A natureza do meio técnico empregado para a comunicação tem influência decisiva sobre os tipos de produção simbólica e de intercâmbios possíveis. Características como a possibilidade de armazenamento e de reprodução são fundamentais para entender o tipo de poder que poderá ser exercido através de um meio de comunicação. Um elemento fundamental dos meios técnicos é a possibilidade de distanciamento espaço-temporal da comunicação: enquanto em uma conversa face-a-face o distanciamento é pequeno, nos meios de massa²⁷ pode haver um distanciamento espaço-temporal e os discursos podem ser disponibilizados no tempo, repetidos ou lidos em outros contextos.

Embora todos os meios técnicos tenham implicações sobre as dimensões espaço-temporais, o desenvolvimento das tecnologias das telecomunicações na segunda metade do século XIX foi particularmente significativo na medida em que tornou dispensável o transporte físico das

26 Ainda que se admita que os meios de comunicações tradicionais permitissem esse diálogo, há uma diferença qualitativa fundamental: a possibilidade de atingir um público infinitamente maior e pouco específico.

27 O termo “meios de massa” ou “meios de comunicação de massa”, são muitas vezes utilizados neste trabalho sem o devido cuidado conceitual, mas devo esclarecer que não compreendo “massa” como uma massa indiferenciada de indivíduos nem tampouco quero dizer que a comunicação que passa por estes meios seja produzida pela “massa”. O termo, então, refere-se aos meios de comunicação que carregam informações e outros conteúdos simbólicos produzidos por alguns sujeitos a uma pluralidade de indivíduos que recebem e interpretam tal conteúdo de formas diversas.

formas simbólicas de um lugar para outro. Dessa maneira, houve uma disjunção entre os elementos do espaço e do tempo, pois o distanciamento espacial passou a não implicar necessariamente no distanciamento temporal.

Até meados do século XV, as interações sociais para a grande maioria das pessoas se dava apenas com a presença física de ambos no mesmo ambiente. Os outros tipos de interação estavam restritos a uma pequena parcela da população que sabia ler e escrever (elites políticas, comerciais ou eclesiásticas). O surgimento da imprensa escrita a partir do final do século XV e início do século XVI na Europa e a emergência dos meios eletrônicos nos séculos XIX e XX causaram mudanças bastante significativas nesse quadro, já que cada vez mais as interações são mediadas por meios técnicos. Para conceitualizar essa nova forma de “interação” propiciada pelos meios de comunicação de massa, Thompson (1998) cunhou o termo “quase-interação mediada”. Segundo ele, o caráter essencialmente monológico dessa comunicação e o fato de ser uma produção de formas simbólicas que terá como interlocutores uma quantidade praticamente inestimável de indivíduos, não permitiriam que fosse considerada uma interação *stricto sensu*. O autor argumenta que na quase-interação mediada, a estrutura interativa é fragmentada, ou seja, a produção acontece em um contexto diverso da recepção, não sofrendo, em geral, influência deste último. Nessa forma de interação, em geral, os produtores tendem a ter mais liberdade na produção das mensagens, já que não precisam esperar pela resposta dos receptores e não têm que prestar atenção à intervenção destes.

O que Thompson deixa de lado, no entanto, é que, mesmo não estabelecendo uma relação diretamente dialógica, as informações difundidas pela mídia, em muitos casos, não têm apenas uma via. Se é difícil criar um debate direto, a troca de argumentos pode se dar entre duas mídias distintas ou mesmo entre uma edição e outra de um mesmo jornal, desde que os veículos abram espaço para a apresentação de argumentos e também para a contestação destes. Não se deve esquecer, também, que algumas mídias e novas tecnologias permitem, sim, uma interlocução direta (Internet, TV digital etc.). Além disso, comumente, os produtores, ao elaborar as mensagens, têm como objetivo causar alguma reação nos receptores. Nesse sentido procurarão adequar a sua mensagem ao fim pretendido (seja este qual for), o que depende fundamentalmente do contexto de recepção. É certo que a interpretação e a apropriação dos conteúdos das mensagens, bem como a sua transformação

em ações responsivas depende dos atributos sociais do contexto e dos atributos pessoais de cada receptor. Em outras palavras, existe pelo menos certo grau de influência indireta do público sobre os conteúdos veiculados pela mídia e a sua recepção será diferente para indivíduos diversos.

O próprio Thompson afirma que, no processo de interpretação das formas simbólicas, os indivíduos incorporam estas formas à própria compreensão que têm de si mesmos e dos outros. No processo, os indivíduos compartilham e discutem os produtos mediáticos recebidos com outros que podem ou não ter participado do momento inicial da recepção, sendo nesse segundo momento feita uma reinterpretação, dessa vez discursivamente elaborada. Através desse processo, a compreensão dos indivíduos pode ser transformada, pois a sua própria versão é comentada a partir de outras perspectivas, sendo as impressões apenas posteriormente incorporadas no tecido simbólico da vida cotidiana (1998, p. 45).

Com a aceleração do processo de inclusão digital²⁸, através das novas tecnologias que permitem o acesso à internet a partir de suportes como os computadores pessoais e o celular, parece haver uma mudança ainda mais radical na produção, difusão e consumo dos bens simbólicos. Embora ainda haja questões a serem estudadas a respeito desses novos meios, de antemão é possível falar, se não no fim, no questionamento da unidirecionalidade da comunicação de massas. A pluralidade representada pela proliferação de produtores e pela enorme possibilidade de distribuição dos discursos e informações através de sítios alternativos, *blogs* etc. pode trazer ao espaço público atores e pontos de vista tradicionalmente excluídos do debate e da formação de opiniões²⁹ (LIMA, 2009a).

1.2.1 – Os meios de comunicação e a política

Democracias saudáveis precisam de uma esfera pública saudável onde cidadãos (e elites) possam trocar idéias, adquirir conhecimento e informação,

28 Processo ainda em estágio inicial na maioria dos países, mas que já demonstra significativo potencial de transformação. Apesar disso, vale ressaltar também a possibilidade de criar ainda mais desigualdade entre os públicos mais e menos informados.

29 Parte da incipiente literatura a respeito dos novos *media* chama a atenção para uma questão que merece destaque: a internet, por possibilitar que as pessoas acessem apenas aquilo que as interessa mais diretamente, pode acabar por isolar ainda mais os diversos grupos sociais, colocando barreiras maiores ao diálogo entre eles.

confrontar problemas públicos, exercitar a *accountability* pública, discutir opções de políticas, desafiar os poderosos sem temer represálias e defender princípios (CHAMBERS & COSTAIN, 2000, p. xi).

Na medida em que são as entidades mediáticas que controlam o fluxo de informações e imagens que participam da construção da realidade social, parece evidente que, nas sociedades contemporâneas, as mídias ocupam um espaço privilegiado também na dinâmica política. Devido à sua capacidade de transmitir os conteúdos simbólicos para uma infinidade de indivíduos dispersos no espaço e no tempo, os meios de comunicação de massa, tomados em um sentido amplo, são responsáveis pelo estabelecimento de um espaço de visibilidade pública que pode concorrer para um diálogo generalizado, além de informar e reconstituir os espaços de deliberação mais restritos (MAIA, 2002). Ao conferir visibilidade a questões do mundo social, mediar e dar expressão aos atores que desejam tornar públicas as suas opiniões e pontos de vista, a mídia promove a entrada de temas novos na cena política. Portanto, para compreender a discussão pública e a difusão de informações em larga escala nas sociedades complexas, é necessário prestar a atenção à estrutura e à organização dos meios de comunicação³⁰. O processo de mediação operado é influenciado pelas regras, constrangimentos e convenções criados pelo sistema dos *media* e auto-impostos pelos profissionais da comunicação social (MAIA, 2008).

Aquilo que Habermas chamou de esfera pública, em sociedades mediatizadas, parece encontrar-se, então, dependente, em grande medida – ainda mais do que na esfera pública burguesa da primeira obra importante do autor³¹ –, da estrutura e da organização do sistema de comunicação, que engloba a imprensa escrita, rádio, televisão, internet e os meios alternativos (MAIA, 2002; LATTMAN-WELTMAN, 2002; BAKER, 2002; DOWNING, 2002). Ao criar um espaço de visibilidade, os meios de comunicação de massa permitem o entrecruzamento de várias informações e versões provenientes dos diversos subsistemas, sejam da esfera estatal ou mesmo da sociedade civil, dispersos no espaço e no tempo. Grande parte daquilo que é considerado relevante está vinculado ao que os meios de comunicação “elegem” e dão

30 Embora a ênfase deste trabalho seja sobre a forma de organização da mídia tradicional, o conceito de mídia (ou meios de comunicação, já que neste trabalho são utilizados como termos intercambiáveis) deve ser compreendido em um sentido mais amplo, não se restringindo aos meios convencionais da grande imprensa, incorporando formas alternativas, como cartazes, música popular, *blogs* etc. A inspiração para esse conceito vem da obra de John Downing (2002).

31 Importante ressaltar, mais uma vez, que Habermas enxerga os meios de comunicação apenas como um meio para informar os sujeitos na esfera pública. A deliberação não pode ser, segundo ele, mediada dessa forma. Ela deve acontecer na interação face a face.

visibilidade. Mas não é só isso, a mídia expõe e enquadra as informações, avaliando, dessa forma, os fatos e as opiniões que veicula.

Ademais, em uma poliarquia competitiva e marcada pela forte presença mediática, a relação entre representantes e representados se dá tanto pelos canais institucionalizados quanto por transações com os meios de comunicação de massa. Portanto, o acompanhamento das ações dos primeiros e a apresentação de demandas por estes últimos são influenciadas pela dinâmica de funcionamento do sistema de mídia (LATTMAN-WELTMAN, 2002; MANIN, 1995).

Se a política se faz de idéias e atos que, em sua origem, encontram-se fora do ambiente mediático, parece inevitável que elas terão de transitar por essa arena em um determinado momento. A participação, a atuação pública, a manifestação da política passam pelo campo³² da mídia, que acaba por se constituir como um espaço de disputa por influência política. Isso não significa que ela elimine as demais formas de atuação dos políticos e dos cidadãos; o campo mediático atua, antes, de modo complementar, embora com primazia em termos de alcance e influência sobre os demais. Dá-se entre as formas tradicionais de ação política e a mídia uma relação de interpenetração.

1.2.2 – Democratizando os *media*: uma leitura pluralista

Na sua vertente pluralista, cujo principal expoente é Robert Dahl, a teoria democrática chama a atenção para a importância de que os cidadãos tenham oportunidades plenas de: (1) formular suas preferências; (2) expressá-las a seus concidadãos e ao governo através de ação individual ou coletiva; e (3) tê-las consideradas em pé de igualdade na conduta dos representantes (DAHL, 1997). Atender a estes ideais torna-se, no mínimo, improvável sem que haja uma pluralidade de informações disponível e a possibilidade plena dos atores sociais de inserir argumentos e pontos de vista sobre questões já colocadas para o debate público. Além disso, a participação política requer ao menos algum grau de conhecimento e informação por parte dos cidadãos; portanto, negar a oportunidade de acesso à informação e aos temas, bem como à

32 A idéia de “campo” remete ao conceito elaborado por Bourdieu. De maneira sucinta, campo seria um sistema de relações sociais que impõe certos objetivos aos atores que dele participam e que acabam adotando-as como *habitus*, ou como naturais. A diferenciação por que passaram as sociedades modernas é responsável pela multiplicação e por certa autonomização dos diversos campos, que nem por isso deixam de se interpenetrar.

introdução de temas e opiniões, é contrário às condições fundamentais para uma liberdade participativa (SEN, 1999).

O espaço midiático pode ser visto como um espaço *diante do qual e no qual* vários grupos sociais competem entre si. Se o pluralismo é preservado, os discursos e informações veiculadas nos meios de comunicação não estarão sob o controle dos interesses, intenções e valores de nenhum grupo em particular (MAIA, 2002)³³. Contudo, assim como em outros sistemas sociais, neste se desenvolvem certas contradições e normas informais que têm influência direta sobre a possibilidade dos vários atores e interesses, ancorados em uma distribuição desigual de recursos, de participar politicamente de forma relevante da deliberação pública.

Os veículos que fazem parte dos sistemas mediáticos passaram, em todas as partes do mundo, por um processo de crescente comercialização; já que antes, pelo menos em alguns desses lugares, eles eram, senão formalmente, ao menos informalmente ligados às diversas forças políticas ou ao Estado. Esse processo pode ter concorrido, por um lado, para um desligamento formal destes canais em relação às forças políticas em competição, dando mais liberdade aos veículos e aos próprios profissionais para emitir opiniões menos enviesadas e tratar de temas que eram antes bloqueados, além de possibilitar que outros grupos, não vinculados às forças políticas estabelecidas, também participassem do debate público. Mas, por outro, pode tender para uma concentração de poder em poucos agentes, que terão mais um instrumento, além do poder econômico, para exercer poder político.

Argumenta-se, portanto, que mesmo em sociedades formalmente democráticas, pode haver mecanismos que impeçam de alguma maneira que se ouçam vozes dissonantes, que evitam o controle dos meios de comunicação de massa – não por sujeitos interessados, mas por *poucos* sujeitos interessados que assim poderão exercer poder sobre aqueles que não têm recursos para agir politicamente. Assim como na primeira concepção de esfera pública elaborada por Habermas em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, nesse caso também se constituiria uma

33 Não se pretende afirmar que haja ou possa haver uma horizontalidade completa nas trocas de informação e opinião. Em sociedades complexas isso é, no mínimo, improvável. Contudo, parece razoável propor que o sistema de trocas seja tão horizontal quanto possível, evitando a formação de grupos privilegiados que destruam a própria lógica de mercado. Abaixo essa questão será discutida mais a fundo.

estrutura exclusivista, que deixa de lado as vozes que não possuem os recursos necessários para ter acesso ao fórum deliberativo.

Parte da ciência política contemporânea tem procurado se debruçar mais detidamente sobre as questões trazidas pelo impacto do desenvolvimento das tecnologias da informação para a dinâmica democrática. Um exemplo é o do teórico italiano Giovanni Sartori, que, em *Teoria da Democracia Revisitada*, procura englobar a mídia em sua análise e aponta para o papel central que ela desempenha no processo de formação da opinião, em especial naquele que antecede as eleições, momento este em que, de fato, se poderia falar em um povo governante³⁴. Enquanto o direito ao voto seria uma garantia mecânica da democracia, a garantia essencial seriam as condições sob as quais os cidadãos obtêm as informações que, entre outras coisas, irão influenciar as suas escolhas políticas.

O ideal é que o governo seja sensível à opinião dos governados, mas sem o poder de expressar opiniões *próprias*, o povo (soberano) torna-se um mero ratificador dos atos dos seus representantes (SARTORI, 1994, p. 124 – grifo nosso). Segundo essa perspectiva, seriam duas as principais funções dos meios de comunicação na democracia: (1) informar os cidadãos para que punam ou recompensem os líderes na hora do voto; e (2) exprimir as opiniões dos cidadãos nos períodos entre as eleições para que os representantes tomem conhecimento das mesmas (ressalte-se que, para o autor, tais opiniões são opiniões de parcelas do eleitorado e somente as eleições fazem um registro geral).

Um dos problemas com essa análise está em considerar que o que é expresso nos *media* são, em geral, opiniões *próprias* – podem até ser próprias, mas em uma estrutura mediática pouco plural, serão apenas as opiniões de uma parcela privilegiada e pouco representativa da sociedade, que terão um peso desigual na formação das opiniões do público em geral. Se estas não são dadas nem exógenas ao jogo político, parece evidente que os meios de comunicação estão envolvidos no processo de formação das mesmas, ainda que se reconheça que o processo de recepção das mensagens veiculadas na mídia não se dê, por assim dizer,

34 Em trabalhos subseqüentes – como no artigo *Videopolitica* e no ensaio *Homo-Videns* –, por outro lado, o autor chama a atenção para o papel prejudicial que a mídia eletrônica (com clara ênfase na televisão) cumpre nas democracias ocidentais midiaticizadas. A adaptação do discurso político à linguagem dos meios de comunicação de massa teria esvaziado o primeiro de seu conteúdo ideológico, privilegiando apenas o aspecto da imagem – discussão esta, sobre uma suposta discrepância entre forma e conteúdo, de antiga cepa filosófica.

automaticamente. É preciso indagar, nesse caso, sobre o grau de influência que as opiniões da parcela que tem acesso aos meios terá sobre as opiniões dos demais, ou melhor, até que ponto estas últimas seriam *próprias*, se aqueles que influenciam a sua formação são poucos e representam um número tão reduzido de interesses. Sartori afirma que os indivíduos possuem identificações que não dependem diretamente da informação que recebem e estas, por vezes, são contrárias àquelas. Mas ele admite também que a “vontade informada” dos cidadãos está sujeita à manipulação e pode ser menos autêntica dependendo do processo de formação da mesma. Segundo o autor, para evitar essa manipulação, deve-se garantir a existência de uma estrutura de centros de influência e de difusão de informações plural e diversificada. A liberdade de expressão e da opinião pública dependeriam da comunicação e da interação competitiva entre esses centros, ou, em outras palavras, de condições semelhantes às condições de mercado (1994, p. 139).

Embora reconheça a importância da existência de vários centros de influência, Sartori não analisa como atingir esse objetivo. Segundo ele, a interferência do governo sobre a estrutura do sistema de comunicação prejudicaria a autonomia do mesmo e poderia se tornar uma forma de censura à liberdade de expressão e à opinião pública. De fato, a intervenção do Estado pode tornar-se prejudicial quando o governo passa a utilizar essa possibilidade como mais um instrumento para exercer poder e controle sobre a difusão de informações. Mas, até que ponto se pode falar em liberdade de expressão quando a liberdade plena para o mercado tende a levar à concentração de recursos em poucos atores?

O autor italiano parece não colocar em primeiro plano, portanto, que para o bom funcionamento dos princípios do mercado são necessárias regras e agentes externos que garantam o cumprimento dos mesmos. As relações de mercado também comportam certos mecanismos de “filtragem”, em que estruturas que surgem de forma aleatória podem se multiplicar a partir dos resultados produzidos e impedir a participação de alguns competidores que não se comportam como os demais. O mercado, nesse sentido, tende a expulsar os atores que não agem de forma maximizadora ou mesmo que não estejam vinculados a grupos que, de saída, têm uma vantagem comparativa (REIS, 2003, p. 59).

Parece que a preocupação de filósofos como John Stuart Mill em relação aos perigos do excesso de interferência do Estado e da opinião pública sobre a liberdade individual e, por extensão, sobre a liberdade de expressão, deve hoje ter adicionada, para os mesmos efeitos, a concentração dos meios de comunicação e o seu controle por um número pequeno de interesses comerciais³⁵. Quando uma oligarquia passar a deter a propriedade dos meios através dos quais se pode expressar politicamente de forma relevante – e o oligopólio também não é congruente com a lógica do mercado, já que serão poucos os “escolhidos” para desfrutar dessa liberdade – parece haver um outro inimigo do ideal de liberdade de expressão. Se o desafio da política democrática é, como se argumentou, o de estabelecer condições para que a busca dos interesses individuais e a troca de opiniões e argumentos se dê na presença de normas que tornem inviável a eliminação dos concorrentes, assim como para que os mecanismos de mercado não se tornem mecanismos para a perpetuação de estruturas adscritícias, dando liberdade aos indivíduos para escolher os seus objetivos e participar da formulação das regras que irão exercer alguma restrição sobre tal liberdade, então é imprescindível que se estudem formas de organizar o sistema mediático que reforcem – ao invés de restringir – a pluralização das vozes que participarão do debate público. Parece que a ausência completa de intervenção por parte das autoridades públicas não deve ser o caminho mais adequado para que se atinja esse objetivo. Antes, a sua participação na formulação de regras e como fiador das mesmas será fundamental (REIS, 2003, p. 62; SEN, 1999).

1.3 – Liberdade de expressão e desigualdade nos meios de comunicação

Seriam três os principais fatores que explicam a existência de uma distribuição desigual de recursos políticos em praticamente todas as sociedades: (1) a especialização que leva ao acesso diferenciado a recursos políticos; (2) o ponto de partida diferenciado, advindo das diferenças herdadas, biológicas e, principalmente, sociais, pode se multiplicar de maneira a

35 Lattman-Weltman afirma que a transformação da informação em um bem de troca leva à conformação de um “mercado de discursos”, responsável por eleger aqueles discursos privados que irão ascender à situação de discursos públicos por meio de critérios “mercadológicos”. Em sua teorização, isto pode levar à manutenção das distorções presentes na sociedade em que os recursos são desde o início desigualmente distribuídos, pois os veículos de comunicação são empresas privadas e controladas por um número relativamente pequeno de investidores. Em uma situação de liberalidade completa, a probabilidade dessa desigualdade se manter e até se aprofundar é grande.

acentuar as desigualdades; (3) essas mesmas heranças tornam desiguais os estímulos e os objetivos das pessoas, o que leva a diferentes habilidades e recursos (nem todos são motivados a participar da política, por exemplo) – embora certas diferenças em motivações e objetivos possam ser benéficas na medida em que a especialização torna-se um imperativo das sociedades modernas (DAHL, 1970, p. 29-30).

No mercado de comunicação, em muitos casos pode haver distribuição desigual referente aos três pontos citados. Em grande parte do mundo os meios de comunicação comerciais têm hoje uma participação majoritária na produção e consumo de informações. Sabe-se, também, que estes jornais, canais de televisão e rádio tendem a ser controlados por uma pequena parcela de atores, que são responsáveis por escolher aquilo que poderá ou não ocupar o espaço público constituído pelos *media*. Nesse sentido, uma parte da sociedade, em geral aquela com menores recursos políticos acumulados, sejam estes econômicos, educacionais, de incentivos etc., fica alijada da deliberação pública e, com isso, tem ainda menos capacidade de exercer influência sobre as decisões políticas tomadas por seus representantes. Nesse caso, a concentração significa a exclusão permanente de alguns temas, interesses e opiniões do fórum de discussão pública, ou seja, o impedimento de determinados atores sociais de se expressar politicamente.

Essa discussão, nota-se, remonta a uma discussão sobre a liberdade de expressão, sobre a conceitualização desse ideal e sobre o alcance do mesmo nas sociedades mediatizadas. Muitas vezes, por não se tratar adequadamente sobre o que se entende por liberdade de expressão, confunde-se a mesma com uma liberdade às entidades que controlam os meios de comunicação de escolher o que fará parte da deliberação pública. No caso dos canais comerciais, argumenta-se que a defesa da não-intervenção do Estado sobre o mercado de comunicação seria uma defesa da liberdade de expressão.

1.3.1 – Liberdade de expressão e mercado de comunicação

Embora seja um dos fundamentos da democracia desde os clássicos da ciência política, as implicações da liberdade de expressão para a liberdade de imprensa dela derivada merecem

uma reflexão mais aprofundada. Ainda que se encontre no cerne das diversas interpretações sobre a democracia, há uma disputa a respeito do conteúdo e do alcance desse ideal na sociedade contemporânea.

Em sua versão liberal, a interpretação a respeito da liberdade de expressão é comumente associada às idéias do filósofo inglês John Stuart Mill. Preocupado com a possibilidade de uma tirania da opinião pública que excluísse comportamentos e vozes destoantes, o autor faz uma ode ao direito de cada indivíduo proceder como deseja, desde que as suas ações não causem danos a outros sujeitos. Parte do ensaio *On Liberty* é dedicada à defesa da livre expressão de idéias, partindo da contestação daqueles que, mesmo com o apoio do júri público em seu país ou em seu tempo, proíbem uma opinião de ser difundida, ainda que através de meios afora aqueles previstos em leis. Segundo Mill, o progresso e a harmonia social só poderiam coexistir com uma ampla área de liberdade privada, na qual nem o Estado nem qualquer outra autoridade deveria interferir. Segundo o autor, a liberdade individual seria sagrada, pois a civilização não poderia progredir sem que os homens possam viver como desejam no que concerne apenas a eles próprios.

Há aqueles que defendem que determinada opinião pode e deve ser suprimida por não ter utilidade alguma ou ser útil para o mal. No período em que esteve em evidência o macartismo nos EUA, por exemplo, defendeu-se que as idéias que estivessem associadas com o pensamento comunista deveriam ser excluídas dos meios de comunicação. A justificativa era a de que o “povo norte-americano” já havia decidido que tais idéias não teriam qualquer utilidade e, ademais, poderiam ser prejudiciais e levar alguns ao engano. Contudo, como argumenta Mill, a própria utilidade de uma opinião é uma questão de *opinião* e pode – e deve! – ser questionada (CAPALDI, 1974).

Para Mill, a liberdade de expressão é a única forma de uma sociedade chegar a algo que se possa pretender ser uma “verdade”. Suprimir determinada opinião é um dano não apenas para aqueles que defendem aquela versão, mas – e principalmente – para todos os demais indivíduos desta e de outras gerações. A voz calada pode conter uma parte da “verdade” que será permanentemente excluída por aqueles que arrogam infalibilidade e não permitem a difusão de versões diversas e contrárias à opinião dominante.

Segundo o autor, a verdade tende a ser uma questão de reconciliar aquilo que se acreditam ser opostos. Chegar a ela, portanto, seria um processo que deveria envolver a luta entre campos hostis e que defendem com afincos suas opiniões. A livre discussão de opiniões não irá fazer com que as várias opiniões deixem de ser sectárias e poderá até aumentar o sectarismo. No entanto, o efeito que o debate exerce é fundamental na formação da opinião dos espectadores que não defendem nenhum dos lados da contenda. O mal que se deve evitar não é o embate violento entre opiniões, mas a supressão de parte da verdade ao se excluir um dos lados do debate. A falta da livre discussão leva à consolidação de erros e reduz o *status* de “verdade” da própria verdade.

Assim como outros pensadores da matriz liberal, como Benjamin Constant, Mill³⁶ enfatiza a importância de uma área em que nem o Estado nem a “opinião pública” poderiam interferir sobre a liberdade de expressão. Na interpretação de alguns autores, essa área seria responsável pela construção de algo como um livre mercado de idéias, no qual os discursos privados circulariam sem impedimento de qualquer espécie e do qual a “verdade” se auto-imporia simplesmente por ser verdade. Em uma análise mais detida, contudo, é possível perceber que Mill não se identifica com essa interpretação. Mesmo escrevendo em meados do século XIX, contexto em que não se poderia falar verdadeiramente da imprensa como uma indústria, o autor de *On Liberty* adotava uma perspectiva sobre a liberdade de expressão – cujo objetivo último seria o desenvolvimento das potencialidades humanas, portanto, não meramente como um fim em si mesma – da qual não decorre que se impeçam quaisquer restrições às entidades que organizam e controlam as vozes que poderão se expressar.

Ademais, ainda que se admita a existência de uma área de não-interferência, o processo através do qual se chega a esta é tão importante quanto as oportunidades oferecidas pela mesma. A privação da liberdade pode se dar tanto em razão de

processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (inclusive a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar da morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária) (SEN, 1999, p. 31).

36 Embora estes autores tenham também se preocupado com a apatia política que poderia ser forjada com uma excessiva ênfase na indivíduo.

Um indivíduo pode se sentir coagido quanto à expressão de suas opiniões quando ele não pode fazer uso dos meios necessários para que ela seja ouvida e levada em conta, mesmo que formalmente seja a ele garantida a liberdade de expressão (BERLIN, 2002). A área de não-interferência do Estado, nesse caso, não se torna uma área livre para que os cidadãos de um modo geral se expressem, mas sim uma área na qual aqueles que controlam os meios de expressão podem agir apenas em benefício próprio, possivelmente tornando difícil para uma parte da sociedade exercer aquilo que lhe é formalmente garantido.

Outros autores que apresentam uma interpretação diferente sobre o conteúdo e o alcance da liberdade de expressão. O alemão Herbert Marcuse, teórico herdeiro da tradição crítica da escola de Frankfurt, por exemplo, analisando o ideal de tolerância, afirma que não teria muito sentido defendê-lo sem tratar da intolerância com as políticas, atitudes e opiniões “dominantes” e da extensão da tolerância a políticas, atitudes e opiniões excluídas ou suprimidas. Segundo ele, a mera permissão para se expressarem discursos alternativos pode não ser uma garantia eficaz de que estes terão espaço de fato na deliberação pública. Para Marcuse, a mera liberdade para que idéias diferentes sejam expressas pode ser uma forma de legitimar a dominação, pois as opiniões hegemônicas saem fortalecidas do debate em que, de saída, estão em clara vantagem pela estrutura de formação das opiniões existente em uma sociedade – Mill, como visto, afirmava ser o debate a única forma de não se tornarem dogmas mortos as opiniões “verdadeiras”. Uma forma de tolerância que se estenda a comportamentos que não se deveria aceitar, reforça a tirania de uma ideologia que já é dominante e que controla os meios de formação das opiniões (como o sistema educacional, os meios de comunicação de massa, entre outros). Uma espécie de tolerância “não partidária”, que não toma lados e que não faz distinção entre movimentos pró-agressões e humanitários, tende a favorecer a manutenção do *status quo* e das estruturas de dominação já estabelecidas. Segundo Marcuse, enquanto a tolerância estiver limitada de forma adscritícia pela posição ocupada na sociedade, seguirá legitimando os interesses no poder, ou seja, será uma *tolerância repressiva*.

Ao criticar a filosofia de Mill, Marcuse chama a atenção para a relação interna que o autor inglês supõe existir entre liberdade e verdade. A última seria o fim da primeira. Nessa

perspectiva, a liberdade se define e se limita pela verdade, ainda que uma verdade supostamente inatingível. Marcuse questiona até que ponto esse argumento é válido. Ora, se a liberdade é autodeterminação e autonomia, ela estipula a capacidade de cada indivíduo para determinar a própria vida e perseguir, portanto, aquilo que crê verdadeiro. No entanto, para ele, o sujeito dessa autonomia não é o indivíduo apenas, mas o indivíduo como ser humano em relação com outros indivíduos e com o substrato institucional no qual se encontra inserido. O problema de encontrar a harmonia entre cada liberdade individual e a de todos, segundo Marcuse, não se refere apenas a uma harmonização entre interesse individual e interesse coletivo, mas na criação de uma sociedade em que os indivíduos não se encontrem sob o jugo de instituições que viciem a autonomia em sua essência e os coloquem a perseguir um interesse geral que não é mais do que o interesse daqueles que se encontram estabelecidos no poder. A sociedade não pode ser imparcial nos momentos em que a liberdade e a felicidade se acham em jogo. Segundo o autor, nesses casos, algumas idéias não devem ser expressadas, não se podem propor algumas políticas e adotar certos comportamentos sem que a tolerância se torne uma forma de perpetuar a repressão (MARCUSE, 1974).

Ainda de acordo com Marcuse, a discussão livre e equitativa, tal como suposta por Mill, só pode ocorrer se for, de fato, livre de doutrinação e manipulação. É preciso reforçar que os diversos interesses não se contrabalançam em uma sociedade desigual e na qual a desigualdade permanece e se perpetua se as coisas são deixadas a correr o seu curso normal. Em uma sociedade em que o poder político e econômico encontra-se concentrado, a dissidência é bloqueada exatamente onde poderia surgir, na formação da opinião, na comunicação, na palavra oral e escrita.

O argumento central, nesse caso, seria de que a sociedade contemporânea e o suposto mercado livre de idéias se encontraria organizado e controlado por aqueles que determinam o “interesse nacional” e que, por consequência, acabariam limitando os interesses individuais e legitimando apenas aqueles em congruência com o suposto interesse geral. Se a tolerância serve principalmente à manutenção de uma sociedade repressiva, se neutraliza a oposição e imunizam-se os indivíduos contra outras formas de vida. Repelido pela solidez de uma sociedade governada, o esforço pela emancipação torna-se abstrato, reduzindo-se a facilitar o reconhecimento do que já é sustentado. Para Marcuse, uma censura, e até uma censura prévia,

faz sentido para obstruir palavras e imagens que alimentem essa falsa consciência, para evitar a outra censura mais ou menos oculta que impregna os meios de comunicação livres (idem).

Embora contribua para o reconhecimento de alguns problemas para a adaptação do ideal defendido por Mill às sociedades contemporâneas, o argumento de Marcuse vai ao extremo ao propor a supressão de idéias consideradas pertencentes a uma suposta ideologia dominante³⁷. Um problema inicial seria decidir *quais* idéias deveriam ser excluídas e, antes disso, *quem* poderia decidir a esse respeito³⁸. Além disso, ambos os autores se comprometem com a busca de determinado fim que consideram mais congruente com o ideal de bem que almejam. Mill, por seu turno, tem como objetivo atingir algo identificado com o progresso humano em busca da originalidade, da crítica e de algo que se possa pretender ser a verdade. As considerações de Mill acerca da liberdade individual parecem denunciar certa dependência da noção de liberdade em relação a uma crença ético-especulativa que afirma que o exercício da liberdade é condição necessária à realização de uma moralidade, por ele presumida, superior (GUSMÃO, 2001). Marcuse, por sua vez, pretende subverter a ordem social estabelecida, na qual uma classe dominante seria responsável por doutrinar os indivíduos e excluir determinadas opiniões do espaço público. Ora, todas as formas de totalitarismo arrogam a defesa do verdadeiro interesse coletivo e, nesse intuito, pretendem ter o direito de legitimamente restringir a liberdade dos indivíduos perseguirem interesses próprios. Marcuse percebe muito bem as contradições que permeiam o mercado livre de idéias devido à desigualdade no acesso aos meios de expressão por excelência das sociedades contemporâneas. No entanto, parece mais atraente, do ponto de vista da liberdade e da democracia, o incentivo – através de mudanças estruturais debatidas pela sociedade – à multiplicação de centros de influência ou de mídias que dêem ressonância e poder a vozes comumente excluídas do debate público e que possam também denunciar os interesses que se arrogam o *status* de bem geral e superior aos demais, e não a escolha de idéias a serem excluídas do espaço público³⁹.

37 Além disso, a idéia de uma comunicação livre de manipulação vai de encontro à própria noção de ação estratégica tal como analisada acima.

38 No período do macartismo, como visto, o senador Joseph McCarthy, alegando falar em nome do “povo norte-americano” afirmou que as idéias associadas ao pensamento comunista deveriam ser suprimidas pois o mesmo “povo...” já decidira que as mesmas não teriam qualquer utilidade.

39 Ainda que se admita a punição à difusão de opiniões racistas, homofóbicas e outras incongruentes com o ideal democrático de igualdade entre os sujeitos.

A liberdade de expressão, segundo a perspectiva perseguida neste trabalho, seria congruente com a própria idéia de liberdade como capacidade proposta por Sen. O autor atenta principalmente para as “capacidades [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão” (1999, p. 32). Nesse sentido, a ampliação da liberdade, assim como da liberdade de expressão, seria uma forma de aumentar, de fato, o potencial dos indivíduos de se expressarem através dos meios de comunicação e, com isso, influenciar os rumos políticos ou, de forma mais abrangente, a sua condição de agente racional. Segundo Sen, a liberdade está diretamente ligada à eliminação de privações que restringem a estrutura de oportunidades que os indivíduos têm para exercer a sua condição de agente. Existiria, nesse caso, uma relação de mão dupla, pois as disposições institucionais que levam às oportunidades dos indivíduos de participarem são também influenciadas por tais oportunidades. Além disso, os próprios valores que mediam o exercício das liberdades são influenciados pela discussão pública e pela interação social que são, por sua vez, influenciadas pelas liberdades de participação (1999).

1.4 – Das lógicas distintas que informam os meios de comunicação

Sabe-se que a imprensa veicula idéias que influenciam a formação de opiniões públicas, a agenda política e mesmo determinados setores sociais que seriam por ela “representados”. Em outras palavras, os produtos mediáticos carregam consigo externalidades – ou seja, o seu consumo afeta não apenas quem diretamente lê uma notícia ou recebe uma informação, mas outros indivíduos que se relacionam com estes. As entidades mediáticas são, em geral, dirigidas por grupos ou pessoas que têm interesses e podem utilizar os veículos como forma de agir politicamente. Além disso, no caso das mídias comerciais, são os anunciantes que, de fato, pagam pela publicação e distribuição dos produtos mediáticos. Nesse sentido, deverão ter alguma influência na escolha daquilo que poderá ou não ser veiculado, na medida em que os incentivos que as empresas terão para veicular ou ocultar alguns temas e opiniões poderão pender para o lado dos anunciantes. Se o contexto em que estão inseridas as entidades mediáticas concorre para que estas dependam de alguns poucos anunciantes, a independência da imprensa poderá ser colocada em xeque.

Aqueles que, nesse contexto, têm mais liberdade e capacidade para se expressarem através da mídia poderão participar mais ativamente da deliberação pública. Na medida em que a procura por influência política não se dá pela influência em si, mas pelo que ela proporciona no sentido de favorecer os próprios objetivos e valores, pode haver aí um desequilíbrio. Ao mesmo tempo em que o controle sobre esses recursos políticos pode favorecer o aumento da influência, esta poderá levar a um controle ainda maior sobre aqueles (DAHL, 1970). Dessa forma, pode ser que algumas opiniões e valores tenham preponderância sobre outros no que se refere à possibilidade de exercer influência, através da argumentação, nos rumos políticos de uma sociedade. Assumir, portanto, que os meios de comunicação de massa são um campo *de* disputa por poder e são atores *em* disputa por poder⁴⁰, leva à indagação sobre quem seriam os atores privilegiados no uso dessa possibilidade de influência e quais as implicações disso para o jogo político – já que se admite que a liberdade de expressão é preceito fundamental da dinâmica argumentativa democrática (BAKER, 2002). Ademais, adquire relevância também a discussão sobre duas questões: a primeira seria a respeito das implicações do estabelecimento de regras pelo governo que incidam sobre o sistema mediático que impeçam que as entidades mediáticas sejam objeto de monopólio ou oligopólio e sejam forçadas, no caso das empresas de radiodifusão, a prestar um serviço de caráter público; a segunda seria referente ao quanto isso interfere sobre liberdade de imprensa e sobre a possibilidade das empresas perseguirem o lucro através dos meios de comunicação. Se a primeira pode levar à instrumentalização da mídia pelo partido no poder, a segunda pode levar à instrumentalização por grupos econômicos que desejam intervir sobre o sistema político.

A mídia caracteriza-se por ter caráter, a um só tempo, público, privado, político, cultural etc. Nela, os discursos de origem privada ou interessada, que se pretendem universalizantes, ganham publicidade e as diversas forças políticas debatem e procuram tematizar as discussões que se dão na esfera político-administrativa. Se, de um lado, podem existir empresas mediáticas que se orientam primordialmente pela busca da lucratividade, de outro, podem existir entidades comprometidas com a informação e a opinião pública, ainda que vinculadas

40 Define-se poder como a capacidade de A fazer com que B faça algo que de outra maneira não faria. Ela seria, portanto, um *relação* entre indivíduos, grupos etc. Seria uma relação entre agentes em que um agente induz outro(s) a fazer(em) algo que de outra maneira não faria(m). Para classificar qualquer sistema político é fundamental analisar quem tem, de fato, influência no mesmo: se poucas pessoas, muitas pessoas ou apenas uma. Ainda que se admita que possam haver diferenças de incentivos e habilidades no exercício do poder, vale a pena ressaltar que o poder potencial será distribuído desigualmente (DAHL, 1970).

a grupos específicos e agindo de acordo com os seus interesses. Não que as primeiras não possam também se orientar pela busca da informação, mas o seu principal incentivo possivelmente será no sentido de atender aos interesses dos que pagam pela circulação dos bens simbólicos, ou seja, dos donos das empresas e dos anunciantes. E ainda que isso não ocorra com as questões rotineiras, naquelas que interessam diretamente às corporações que controlam os veículos poderá haver interferência (BAKER, 2002; BAGDIKIAN, 1993).

Não se supõe com isso que exista ou deva existir uma forma de neutralidade apartidária na escolha e na produção de informações e argumentos, mas defende-se a necessidade de serem expostos os diversos interesses e pontos de vista de uma sociedade. O que se pretende não é perseguir a idéia de que os meios de comunicação devam ater-se a veicular *a verdade* (que, em última instância, é incerta), mas apenas que, na busca por ela, devam veicular *as múltiplas apreensões da verdade* ou interpretações plurais sobre os fatos. A mídia, se considerada como a arena em que os cidadãos debatem os temas de interesse público, é fortalecida pelo contraditório.

Alguns autores⁴¹ parecem pretender que a imprensa seja advogada de uma causa. Em alguns casos, de fato, os veículos podem ser capturados por um pequeno número de interesses e servir-lhes de palco. Mas o sistema mediático é superior à somatória dos veículos: ainda que materialmente ela se constitua das atividades do conjunto de meios de comunicação, acima disso, ela representa a possibilidade de liberdade de expressão e deliberação na sociedade contemporânea.

No sistema de mídia operam tensões que se estabelecem na relação, por vezes desigual, entre empresas de comunicação, seus funcionários, mídias alternativas, elites políticas, grupos de interesse e outros atores da sociedade civil. Como fórum de debate, esse campo deveria refletir a diversidade política e cultural de uma sociedade, oferecendo a possibilidade de que a multiplicidade de atores e perspectivas culturais tenha de fato voz no processo de deliberação pública e assim influencie os representantes democraticamente eleitos.

41 Ver, por exemplo, Bagdikian (1993).

O espaço da imprensa escrita e das mídias eletrônicas varia em cada país, assim como o espaço ocupado pelos veículos comerciais e por aqueles vinculados mais diretamente a forças políticas. A mídia comercial tem, em geral, ocupado um espaço maior no sistema de comunicação das sociedades contemporâneas. Alguns autores apontam para a comercialização do sistema mediático como a melhor maneira de dar autonomia a esse campo. O que tem se notado, nas últimas décadas, é uma ampliação do espaço das empresas de comunicação voltadas primordialmente para o lucro em detrimento daquelas vinculadas a partidos e outros grupos políticos, mesmo em países com uma tradição de paralelismo político entre mídia e forças sociais (HALLIM & MANCINI, 2004). Entretanto, é possível questionar em que medida os veículos comerciais, da forma como se encontra o mercado de comunicação, seriam capazes de promover uma liberdade de expressão de fato, no caso de se encontrarem comprometidos apenas com interesses específicos aos quais nem sempre interessa ver determinado tema ou ponto de vista sendo problematizado. Mas também questiona-se se seria possível a criação de empresas puramente públicas de comunicação, esperando com isso isolá-las de interesses econômicos de anunciantes.

Existem dois argumentos distintos na defesa dos mecanismos de mercado, que não devem ser confundidos. Um deles, que não prescinde de uma avaliação das conseqüências dos mecanismos de mercado, aponta para a restrição arbitrária sobre a possibilidade de transações de palavras, objetos etc. entre os indivíduos como uma privação das escolhas que os indivíduos poderiam fazer. Outro, com uma visão positiva dos resultados dos mercados, afirma que tal restrição seria também uma forma de privação das oportunidades oferecidas por estes mecanismos. Acredita-se que, ainda que o direito de fazer trocas e transações seja totalmente dependente dos resultados produzidos nestas trocas, deve-se ressaltar que “há uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras” (SEN, 1999, p. 42).

Segundo Sen, o desenvolvimento estaria diretamente ligado à eliminação de privações de liberdades que restringem a estrutura de oportunidades que os indivíduos têm para exercer a sua condição de agente. Segundo o autor, existiria um encadeamento entre as diversas liberdades que é empírico e causal, e não somente constitutivo e compositivo: em geral, por exemplo, as liberdades política e econômica se reforçam mutuamente, não sendo contrárias

uma à outra. Por vezes, a restrição da liberdade aparece como uma forma de negação de liberdades políticas e civis, como a possibilidade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. Na perspectiva desse autor, a liberdade de troca e transação é, ela própria, parte das liberdades de que as pessoas devem desfrutar e de que tem razão para valorizar. Nesse sentido,

Ser *genericamente contra* os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas (ainda que certas conversas sejam claramente infames e causem problemas a terceiros – ou até mesmo aos próprios interlocutores) (SEN, 1999, p. 21 – grifo no original)

Decerto o mecanismo de mercado tem contribuições importantes para o aumento da lucratividade das empresas, mas isso deve ser considerado depois de considerar-se como isso afeta a liberdade de troca entre os indivíduos. É nesse sentido que deve ser analisado o papel de regulamentação pública e da boa condução dos negócios do Estado como uma forma de expandir liberdades quando os mecanismos de mercado, sozinhos, não dão conta dessa tarefa.

Deve-se evitar de toda forma o controle autoritário sobre a imprensa, pois, deve-se lembrar, este controle é um dos pilares nos quais se sustentam os regimes anti-democráticos. Mas nem por isso torna-se dispensável a adoção de instrumentos que estimulem a diversidade e evitem o pensamento único e a construção de consensos baseada na exclusão de vozes dissonantes. Essa é uma forma de evitar que a existência de um mercado de comunicação enfraqueça a liberdade de expressão, tão cara à democracia.

Parte significativa da literatura sobre a relação entre a política e os *media* trata predominantemente dos meios de comunicação comerciais ou dos grandes meios públicos ou estatais encontrados em países como a Inglaterra, Itália etc. Essa visão restringe o conceito de mídia apenas às expressões hegemônicas no plano industrial, deixando de lado formas marginais e alternativas. As mídias, em um sentido mais amplo, compreendem um complexo intrincado de interesses, um conflito entre diferentes forças que as constituem (proprietários, anunciantes, profissionais, cidadãos e políticos), além da negociação com os sujeitos representados e com a audiência. Os meios de comunicação podem ser de propriedade tanto privada quanto pública ou estatal. Cada qual se organiza e opera segundo lógicas específicas e

os resultados produzidos – em termos do tipo e da qualidade das informações, dos temas tratados, dos atores que têm voz – são, por isso, diversos.

Downing (2002), chama a atenção para a importância dos canais alternativos controlados a partir da sociedade civil, especial o que ele denomina de “mídia radical”. Este formato compreenderia as experiências realizadas por sujeitos sociais movidos por projetos de intervenção crítica e de expressão de posições políticas alternativas a certa ortodoxia vigente. Ainda que com reduzido alcance devido à estrutura do mercado de comunicação nas sociedades modernas, as mídias radicais dariam ressonância às vozes minoritárias, discordantes e portadoras de impulso de mudança. Uma das contribuições mais importantes desses *media* seria a redefinição levada a cabo por eles dos lugares do público, dos receptores e dos leitores. A mídia radical seria composta pelo que o autor define como uma “audiência ativa”, que seriam antes interlocutores do que receptores do que é veiculado pelos produtores⁴². O público deixaria de ser o público consumidor de produtos mediáticos tão somente, ele passa a participar ativamente da formulação desses produtos.

Em uma perspectiva distinta, mas ainda tratando sobre meios de comunicação “públicos”, no sentido habermasiano de não serem controlados nem por entidades com fins lucrativos, nem pelo Estado, autores como Edwin Baker (2004) tratam da importância de existirem veículos que possam exercer as atividades que os meios comerciais, constrangidos muitas vezes pela necessidade de perseguir interesses comerciais, não exercem. Em alguns casos, a necessidade de obter anunciantes que subsidiem seus produtos pressiona os veículos a abrir mão de uma programação mais voltada para o jornalismo investigativo ou para o debate de temas políticos. Dessa forma, os canais comerciais passam a dedicar maior espaço para o entretenimento, no caso da televisão. Ou então, no caso dos jornais, a abdicar de um enquadramento mais temático das notícias, se limitando à descrição de fatos, por assim dizer, mais amenos e voltados para casos pessoais e que atraiam um público maior e menos específico. Os meios públicos, livres das pressões por fazer crescer a audiência e os lucros, seriam responsáveis por produzir um jornalismo mais qualificado e a incentivar um debate plural sobre temas de interesse público.

42 Essa audiência, ademais, manteria uma ligação muito próxima com os movimentos sociais. Essa visão remete à perspectiva adotada por Cohen e Arato, que identifica os movimentos sociais e as associações da sociedade civil compondo uma espécie de esfera pública alternativa nas sociedades contemporâneas.

Existem, de fato, algumas distorções no mercado de comunicação, que decorrem tanto dessas pressões comerciais, mas, principalmente, da concentração de poder com a formação de oligopólios em um setor que, por vezes, carece de uma regulação pública. Se, de um lado, o fomento a meios públicos ou alternativos poderá auxiliar na solução da primeira distorção, de outro, não é provável que venha a ajudar muito no caso da segunda. Para tanto, é preciso que se criem regras que impeçam a concentração comercial, promovendo entre os veículos comerciais uma competição saudável.

É preciso ter em conta também algumas questões que se colocam para a formação de um sistema público de comunicação. Presumivelmente, o Estado seria responsável por regular essa parte do setor e, em muitos casos, financiá-lo – de outra forma, se auto-financiados, poderiam sofrer as mesmas pressões dos veículos comerciais. Além dos problemas de uma interferência excessiva do Estado, como a restrição arbitrária a alguns grupos, há ainda uma outra questão. Ao supor que seja possível proteger determinado veículo da instrumentalização dos interesses comerciais que desejam agir politicamente, supõe-se também que seja possível de todo isolar esse veículo de qualquer influência do mercado e do Estado, uma presunção que deve ser mais bem qualificada. Seria necessário, ademais, uma discussão ampla e profunda sobre quem seriam os grupos beneficiados com subsídios do Estado e quais as implicações disso para as relações de poder.

É preciso desconstruir de antemão a idéia sempre positiva que se tem quando se fala da “sociedade civil”. Quem seriam os representantes da sociedade civil que poderiam ter voz nos canais públicos? Quais seriam os efeitos disso sobre a deliberação em sentido mais geral? Como “proteger” tais entidades de receberem incentivos financeiros “por fora” de determinados grupos que desejam ver algumas informações e opiniões e não outras veiculadas na mídia? Como evitar que o grupo político majoritário controle as posições mais importantes na direção das emissoras públicas e com isso instrumentalize-as a seu favor? Essas são apenas algumas das indagações a serem respondidas tentativamente no próximo capítulo, no qual serão discutidas mais detidamente as questões que dão formato aos sistemas mediáticos e às relações destes com outros sistemas sociais.

1.5 – Considerações finais

Embora o que foi discutido até aqui evidencie que certa independência dos meios de comunicação em relação ao Estado ou, em alguma medida, a liberalização do mercado de expressão sejam fatores de crucial importância para que a mídia possa cumprir seu papel no debate público, não seria seguro afirmar que, portanto, quanto mais a mídia esteja livre da regulação do governo e quanto mais seja regida segundo as leis do mercado, maior será a sua contribuição para a qualidade da democracia. Essa relação é bem mais complexa.

Procurou-se mostrar neste primeiro capítulo que um ator em especial parece importante se o objetivo de um sistema de mídia é contribuir para a qualidade da democracia: o Estado. Embora muitos analistas temam a ingerência do governo sobre o setor e até acusem o perigo de haver censura em tal ingerência, alguns estudos⁴³ mostram que a regra no setor público de redes de televisão e também nas agências reguladoras deste mercado é de independência em relação ao governo. Se não é possível isolar os efeitos dos sistemas político e econômico sobre os *media*, podem-se, ao menos, criar processos em que as interfaces entre eles se dêem de forma mais visível ao público, criando constrangimentos à proliferação de relações impróprias. Dessa forma, é válido que se discutam formas de dar mais transparência aos processos de regulação dos meios de comunicação, por exemplo, na concessão de canais de rádio e TV. Evitar que grupos econômicos ou políticos monopolizem o acesso a esses meios seria uma forma de democratizar, também, o poder de influência sobre o sistema administrativo.

Os estudos na área da comunicação que tratam sobre a linguagem, a construção das notícias e o enquadramento demonstram que o jornalismo profissional se dá em uma subcultura própria. Várias rotinas de produção se tornaram normas informais que, ao lado das interferências editoriais, impedem que se fale na existência de um jornalismo absolutamente neutro, seja nas atividades exercidas em meios públicos, estatais ou privados (LIMA, 2009). Tal constatação só vem a reforçar a idéia de que são necessárias medidas para que haja uma dispersão do

43 Ver, por exemplo, Gunther & Mughan, 2000.

controle sobre o sistema mediático. Essa seria uma forma de evitar que a ausência da neutralidade completa não acabe travestida de falsa objetividade em favor de alguns poucos atores ou grupos.

Resta, no entanto, analisar mais detidamente qual formato pode tomar a regulação e quais as implicações possíveis de diferentes regras sobre o sistema mediático. Isso será feito no capítulo que se segue.

Capítulo 2

Sistemas de mídia: o esboço de um quadro analítico

As discussões apresentadas no capítulo anterior mostraram a relevância de se pensarem formas de democratizar o debate público na arena mediática como um meio de dar aos cidadãos liberdade de expressar suas opiniões e pontos de vista e participar da política de maneira relevante. Na primeira parte do trabalho, procurou-se demonstrar a importância da dinâmica argumentativa no conceito de democracia. Argumentou-se que, sem levar esta dimensão em conta, correr-se-ia o risco de esvaziar tal conceito de um conteúdo normativo. Ao mesmo tempo, foi ressaltado que o jogo político não deve excluir os interesses, pois a democracia pressupõe a tensão entre, de um lado, a busca dos indivíduos pela afirmação de si e, de outro, a formação de “focos de solidariedade” e identidades coletivas. Na segunda parte ganhou destaque a importância dos meios de comunicação para a deliberação pública, uma vez que não se teria um debate a contento em sociedades de massas sem um sistema mediático plural e diversificado. Nesse sentido, foram apontados alguns dos problemas que podem ser colocados para a teoria democrática pela presença dessa forma de mediação do debate público e principalmente pela transformação do sistema de mídia em um mercado de comunicação. Ganham destaque as questões colocadas para a liberdade de expressão pela tendência à concentração desse mercado que tem-se notado nas últimas décadas. A concentração em pouquíssimas mãos da possibilidade de escolher quais informações e quais opiniões poderão ocupar o espaço público dos meios de comunicação pode ser prejudicial para a deliberação pública tal como aqui entendida e, portanto, não poderá ser benéfica à própria democracia.

Outro tema relevante para o primeiro capítulo foi a discussão acerca da comercialização dos meios de comunicação de massas e a implicação disso para um jornalismo de qualidade. Se, por um lado, esse fenômeno contribuiu para certo afastamento das entidades mediáticas em relação às forças políticas em disputa, concorrendo para uma possível pluralização das vozes que têm ressonância no espaço público, por outro falta de regulação por parte do poder público sobre o mercado de comunicação permitiu a sua oligopolização em grande parte das sociedades capitalistas. Ora, essa lógica fere o próprio princípio do mercado, que pressupõe a

troca livre e autônoma de bens simbólicos e materiais entre os indivíduos. A atuação do Estado, nesse sentido, deverá ser “indispensável justamente para neutralizar a tendência dos mercados reais a se deixarem penetrar por oligopólios ou monopólios – ou seja, para assegurar a neutralização relativa ou a operação contida e equilibrada dos mecanismo de *poder* que se infiltram neles” (REIS, 1994, p. 119).

O conceito de democracia delineado neste trabalho considera essa forma de governo um procedimento através do qual os atores sociais, individuais ou coletivos, discutem e negociam (deliberam, em última instância), e no qual a liberdade de expressar opiniões e participar da política encontra-se tanto quanto possível distribuída pela sociedade.

Argumenta-se que a relação entre os meios de comunicação e a dinâmica política não tem uma direção de causalidade definida. Ao mesmo tempo em que o contexto político e social influencia a organização do sistema mediático, diferentes formas de estruturação do sistema mediático têm impacto sobre o jogo político.

Neste segundo capítulo proceder-se-á à tentativa de esboçar um quadro analítico para diferenciar os sistemas de mídia em relação a critérios como a pluralização, a liberdade de expressão e as possibilidades oferecidas a um jornalismo de alta qualidade. Este capítulo será subdividido em três grandes partes: na primeira delas será apresentado o modelo de análise e a tese principal do livro *Four Theories Of The Press*, de Siebert, Peterson e Schramm, de 1956; na segunda o mesmo será feito em relação ao livro *Comparing Media Systems*, de Daniel Hallin e Paolo Mancini, de 2004 – obras em que se procurou criar modelos de análise para classificar os sistemas mediáticos; na terceira serão feitas algumas críticas a estes modelos e, a partir disso, será esboçado um quadro analítico que utilize elementos dos dois modelos anteriores, mas que seja orientado pela discussão normativa realizada no capítulo anterior e cujo foco recaia, principalmente, sobre as regras e o funcionamento do sistema mediático – e menos sobre o contexto político e social, embora não se descarte a importância destas variáveis.

O argumento central a ser discutido na parte final é o de que certas condições institucionais e operacionais concorrem para que os meios de comunicação cumpram melhor o que deles se

espera em uma democracia. Em outras palavras, espera-se que diferentes formas de estruturação do sistema mediático produzirão diferentes efeitos sobre o debate público, sobre as possibilidades de livre expressão da diversidade de opiniões e pontos de vista e condicione, portanto, as perspectivas de um sistema político mais aberto e democrático.

2.1 – Quatro teorias da imprensa

Em meados da década de 1950, Fred Siebert, Theodore Peterson e Wilbur Schramm lançaram o livro “*Four Theories Of The Press*”, obra precursora na área de estudos comparados sobre os sistemas de mídia. A pergunta que permeia a discussão desse livro, em termos simples, é: porque a imprensa é como ela é? A partir desta pergunta, outras indagações são feitas, como: porque a imprensa parece servir a diferentes propósitos e se mostra tão diferente em países diversos?

Em parte, segundo os autores, tais diferenças refletem (1) a capacidade que um país tem de “pagar” por sua imprensa, (2) o grau relativo de urbanização que torna mais fácil e necessária a circulação dos materiais mediáticos e (3) os recursos que são alocados para a comunicação de massas. Em algum sentido, as diferenças encontradas nos sistemas de mídia refletem o que as pessoas fazem em lugares distintos e sobre o que desejam ler.

Mas existiria uma razão mais básica e simples para entender essas diferenças e esta é a principal tese do livro. Segundo os autores,

...a imprensa sempre toma a forma e a coloração das estruturas sociais e políticas nas quais operam. Especialmente, reflete o sistema de controle social no qual as relações de pessoas e instituições são ajustadas (Siebert et al., 1956, p. 1 – tradução nossa).

Portanto, para entender as diferenças entre os sistemas de mídia, segundo essa perspectiva, é necessário olhar para o sistema social no qual cada um opera. E para compreender o sistema social em sua verdadeira relação com a imprensa é preciso olhar para certas crenças e valores que uma sociedade tem sobre a natureza do homem, da sociedade e do Estado, a natureza da

relação do homem com o Estado e do conhecimento e da verdade.

Para classificar os sistemas de mídia, os principais itens analisados pelos autores foram, portanto: (1) quando se desenvolveu a teoria/ modelo; (2) a partir de que idéias/filosofias; (3) qual o principal propósito da imprensa em cada sociedade; (4) quem tem o direito de utilizar a mídia; (5) como a mídia é controlada; (6) o que falta à imprensa em cada modelo; (7) quem é o dono dos meios de comunicação; e (8) quais as diferenças essenciais entre eles.

A partir dessas premissas, Siebert et al. (1956) analisam quatro teorias ou modelos de imprensa – mas chamam a atenção para o fato de duas delas serem apenas desenvolvimentos de duas mais básicas, que existem desde o surgimento da imprensa. As quatro teorias seriam a **teoria autoritária**, a **teoria libertária**, a **teoria da responsabilidade social** e a **teoria soviética**. O modelo soviético seria um desenvolvimento do modelo autoritário e o modelo de responsabilidade social seria um desenvolvimento do modelo libertário.

A mais antiga dessas teorias é a autoritária, surgida no clima do Renascimento tardio⁴⁴, quando se acreditava que a verdade não seria o produto de uma grande massa de pessoas, mas de uns poucos iluminados em posição de guiar a sociedade. A verdade estava localizada, portanto, perto do centro de poder e a imprensa funcionava de cima para baixo. Os líderes utilizavam a imprensa para informar os cidadãos sobre o que *deveriam* saber e sobre quais políticas *deveriam* apoiar. A imprensa era um monopólio do Estado, representado, nesse caso, pela figura do monarca, e só em casos especiais poderia ter como proprietários particulares. Obviamente este conceito excluía o que hoje tornou-se uma das principais atividades da imprensa, que é fiscalizar o governo. Essa idéia de que a imprensa era um órgão do Estado era amplamente aceita no século XVI e em boa parte do século XVII (SIEBERT et al., 1956).

No modelo autoritário, o propósito básico do controle sobre os meios de comunicação é o de evitar que o conteúdo difundido por eles interfira na liberdade do Estado de atingir os objetivos a que se propõe, objetivos estes tomados, de certa forma, como absolutos em sua natureza. Essa teoria está assentada em um pressuposto, o de que existe uma verdade e um

44 Período geralmente identificado com o final da década de 20 do século XVI, marcado pela expansão das idéias renascentistas por outras partes da Europa e pelos primeiros passos do que se chamou de Revolução Científica. Esse momento foi também influenciado pela maior facilidade de disseminar-se a palavra escrita, devido em parte pelo surgimento da imprensa.

objetivo absoluto e que as pessoas em geral não são racionais o suficiente para conduzir as suas vidas de acordo com estes ideais. Nesse sentido, seria dever do governo e da autoridade absoluta conduzir os cidadãos da melhor forma para que a nação como um todo possa prosperar.

Existiam algumas formas distintas de controle da imprensa, cada uma sendo utilizada conforme a sua aplicabilidade a cada país. Uma delas era a proibição da operação privada de sistemas de difusão de informação. Outra, a permissão do controle privado, mas com um censor indicado pelo governo que tinha o poder de escolher aquilo que seria veiculado ou proibido. Uma terceira forma era o estabelecimento de sanções *ex-post* para aqueles editores ou autores que escrevessem obras consideradas impróprias.

Com a difusão em várias partes do ocidente da democracia política, da liberdade de religião, e a partir da aceitação da economia do *laissez-faire* e do clima filosófico geral do Iluminismo, clamou-se por uma nova concepção do papel da imprensa. Essa nova concepção, embora ainda com fraca aceitação no século XVII, cresceu nos séculos XVIII e XIX: nesse contexto surgiu o que os autores denominaram de teoria libertária. Esta teoria reverteu a posição do homem e do Estado tal como vistas no modelo autoritário. O homem deixou de ser visto como uma peça a ser guiada pelo Estado, passando a ser visto como um sujeito racional e capaz de distinguir entre verdade e falsidade e de fazer julgamentos com discernimento. A verdade deixou de ser uma propriedade do poder e o direito de procurar por ela passou a ser um direito inalienável dos homens. A imprensa, nesse sentido, tornou-se um parceiro na busca pela *verdade*. No modelo libertário a imprensa passou a ser concebida como uma fonte para a apresentação de informações a respeito do governo, de modo a auxiliar as pessoas a terem bases para criticá-lo ou apoiá-lo. Portanto, tornou-se um imperativo que ela fosse livre do controle e da influência deste último. Para que a verdade emergisse, seria preciso que todas as vozes pudessem se fazer audíveis, seria preciso a constituição de um “mercado livre de idéias e informações” (1956, p. 3).

Além disso, o crescimento da classe média tornou necessário o estabelecimento de limites ao poder monárquico e à interferência deste sobre as trocas privadas de bens materiais e simbólicos. Percebeu-se que as trocas capitalistas eram incompatíveis com a noção de *status*.

O governo, nessa perspectiva, passou a ser considerado antes um curador da soberania popular a quem o povo delegou sua autoridade e de quem poderia retirá-la. Além disso, o liberalismo contribuiu também com a noção de direitos naturais, dos quais a liberdade de religião e de expressão se tornaram parte, e que não poderiam ser violados pelo governo.

Para Thomas Jefferson, por exemplo, o papel do governo era apenas o de criar e manter uma estrutura na qual os indivíduos pudessem perseguir seus próprios fins, supondo que não há um fim a ser perseguido por todos. Até a edição da Bills of Rights nos EUA, no final do século XVIII, não havia menção à liberdade de imprensa nas leis. A menção referida era necessariamente vaga e sujeita a interpretações diversas (SIEBERT et al., 1956, p. 48-49). A característica fundamental do processo de liberalização da imprensa foi a sua liberdade em relação ao controle ou ao domínio do Estado e do governo, que deixaram de deter o monopólio sobre o fluxo de informações em um dado território. Segundo a teoria libertária, isso seria conquistado com a independência econômica das empresas através das vendas de espaços para anunciantes e da comercialização dos próprios jornais. Na medida em que o governo e seus representantes eram comumente partes interessadas nos resultados das disputas políticas, não deveriam ter acesso exclusivo à formação da opinião daqueles que tomam a decisão em última instância. Nos lugares em que a publicidade se tornou um importante aspecto para a indústria, ou melhor, nos países mais desenvolvidos e mais diversificados industrialmente, a venda de espaços para a propaganda tornou-se logo uma fonte de renda que auxiliou os meios de comunicação em sua independência do governo.

Durante o século XIX, com o desenvolvimento da teoria libertária e a sua aplicação ao jornalismo, surgiu a idéia de que as reportagens deveriam ser objetivas e separadas tanto quanto possível de qualquer opinião. Contribuiu sobremaneira para isso o surgimento de agências de notícias que serviam jornais republicanos e democratas, além de uma redução no próprio partidarismo da imprensa, cujo objetivo foi o de atingir uma parcela maior do público. Um dos problemas com o ideal da objetividade, segundo os críticos, é que a notícia fria não seria capaz de oferecer uma base confiável para que os leitores pudessem avaliar os fatos tendo em vista objetivos sociais. De toda forma, a objetividade foi bastante difundida, especialmente a partir do século XX, e ainda hoje representa um dos principais sinais de profissionalismo na imprensa, que em muitos lugares se apresenta como um veículo cujo compromisso primordial

é com a vigilância dos atos dos representantes eleitos (1956, p. 60).

A teoria libertária partia de princípios trazidos à tona pelo Iluminismo, como a idéia de que o Estado era o principal inimigo da liberdade individual. A imprensa, nesse sentido, devia se ver livre de seu controle para que pudesse se tornar uma arma dos cidadãos contra a possível invasão de seu espaço privado. A mão invisível do mercado, bem como a superioridade moral da verdade, seriam responsáveis por excluir aquilo que fosse falso, distorcido ou moralmente ruim. Por quase duzentos anos, os EUA e a Inglaterra procuraram manter esse formato de imprensa, livre do controle do Estado e servindo à democracia como uma espécie de “quarto poder”.

Mas, no século XX, várias mudanças foram promovidas, o que fez surgir um novo modelo libertário, que os autores chamaram de modelo de *responsabilidade social*. Avanços tecnológicos modificaram drasticamente os meios de comunicação, com a ascensão de novas mídias como o rádio e a televisão. Além disso, a crescente urbanização, industrialização e o aumento nos níveis de educação tornaram a mídia um negócio ainda mais lucrativo, que passou a atrair um número maior de leitores para os jornais, maior procura por espaços publicitários etc. Este processo levou ainda a uma concentração da propriedade dos meios de comunicação, cujos conglomerados passaram a eliminar os concorrentes menores e a ocupar uma parcela cada vez maior do mercado.

Diversas críticas passaram a ser feitas à imprensa, como a de que os veículos passaram a se deixar controlar editorialmente por pessoas de fora do ramo da comunicação, ou de que os empresários passaram a utilizar a imprensa para propagar as suas próprias opiniões (com o agravante de que os donos eram de uma única classe social e de que o mercado era fechado a novos concorrentes), o que fez com que o suposto mercado livre de idéias fosse colocado em xeque. Além disso, a concentração fez com que fosse reduzido o número de jornais e estações de transmissão locais em favor de veículos nacionais, o que colocava empecilhos à discussão mais aprofundada de assuntos regionais (1956, p. 80).

O novo modelo, que surgiu a partir das críticas ao estado em que se encontravam os veículos naquele período, recebeu grande publicidade através das discussões e da publicação do

relatório final da Comissão Hutchins⁴⁵, em 1947. Afirmava-se que o século XX exigia novas responsabilidades sociais por parte da imprensa. À medida em que os jornais e as rádios passaram a chegar a um público muito grande, essa atividade passou a envolver uma quantidade muito grande de recursos. Deixou de ser comum a existência de várias pequenas instituições mediáticas, cada qual ligada a um grupo político ou de idéias. A proteção contra o governo, nesse sentido, não seria suficiente para que, todos aqueles que desejassem, tivessem voz no “mercado livre de idéias”. Tornava-se necessário discutir como a imprensa poderia ser *socialmente responsável*, no sentido de oferecer ao público uma cobertura imparcial, em que todos os lados pudessem ser representados, e no qual circulasse informação suficiente para que os cidadãos decidissem por qual lado optar. Surgia então a idéia de se criar uma agência pública para garantir o cumprimento desses objetivos (1956, p. 4-5).

Uma premissa básica da teoria da responsabilidade social era a de que

Liberdade carrega concomitantes obrigações; e a imprensa, que goza de uma posição privilegiada sob nosso governo é obrigada a ser responsiva à sociedade por carregar certas funções essenciais dos meios de comunicação na sociedade contemporânea (1956, p. 74 – tradução nossa).

Embora essa teoria aceitasse que a imprensa fosse parte do mercado e desempenhasse funções como a garantia de lucro para os empresários e o anúncio de produtos e serviços, não admitia que tais funções fossem levadas a cabo em detrimento das funções públicas da imprensa, como a promoção do debate público e o esclarecimento ao público das ações do governo.

Veio à tona, a partir dessa filosofia, a idéia de que o governo deveria adotar certas medidas, principalmente em relação à televisão, no intuito de impelir os meios a proverem um serviço público. Uma das conclusões a que os estudiosos da área chegaram foi a de que seria necessário que instituições privadas, mas não-comerciais, ajudassem a imprensa comercial a cumprir as tarefas da imprensa como um todo. Nesse sentido, deveriam haver meios de comunicação operados por universidades, por exemplo. Além disso, seria importante a

45 A Commission on Freedom of the Press, criada em 1942, cujo relatório final foi aprovado em 1947, foi uma comissão composta por 13 membros entre acadêmicos e especialistas do mundo empresarial, patrocinada pelo grupo de mídia Time Life e pela Enciclopédia Britânica, ganhou o nome de seu presidente, reitor da Universidade de Chicago, Robert Hutchins. Seu principal objetivo era o de definir quais funções os meios de comunicação nas sociedades modernas, antecipando a percepção de que a concentração da propriedade no mercado mediático colocaria problemas para a qualidade da imprensa e do jornalismo produzido.

existência de centros de estudos sobre o comportamento dos meios de comunicação, bem como de uma agência independente que pudesse avaliar a atuação da imprensa (1956, p. 92-3).

A visão sobre a natureza do homem na teoria da responsabilidade social é diferente daquela adotada pela teoria libertária. A confiança na capacidade das pessoas de, através do uso da razão, distinguirem a verdade da mentira parece menor do que nesta última. Não se chega ao ponto de afirmar, como na teoria autoritária, que o homem deve ser guiado pelo governo; contudo, a idéia de simplesmente deixar que a força da verdade se faça valer ante a mentira não era mais tão facilmente aceita. Nesse sentido, passa-se a aceitar certas restrições à liberdade de imprensa, que não seriam decididas pelo governo, pelo partido etc., mas pela discussão de todos os que se considerassem afetados por tal decisão. A visão adotada pela teoria da responsabilidade social parte de um pressuposto bastante audacioso, o de que seria dever moral dos homens se expressarem e contribuírem para a sociedade prosperar (1956, p. 103).

O outro modelo ou teoria da imprensa é a soviética, que seria calcada no determinismo marxista e operaria no intuito de promover a ascendência do partido comunista e a sua manutenção no poder. Nesse modelo, a imprensa seria controlada pelo Estado e teria por objetivo transmitir o que o partido comunista considerasse a “verdade”. Os defensores desse modelo criticam o modelo norte-americano de responsabilidade social pela sua dependência do mercado, que impediria a veiculação da *verdade* sobre o comunismo. Segundo Siebert et al. (1956), enquanto nos EUA a imprensa auxilia o público a buscar a verdade, na URSS ela veicula uma verdade “marxista-leninista-stalinista”. Para assegurar isso, a imprensa soviética faria todo o esforço possível para impedir que existissem informações concorrentes à da imprensa oficial.

Para entender o conceito de comunicação de massa no regime soviético é preciso entender que nesse modelo: (1) os meios de comunicação são utilizados instrumentalmente pelo Estado; (2) que eles estão integrados com outros instrumentos de poder sob o controle do partido; (3) que são usados para ajudar na unidade da sociedade e (4) para a revelação de “verdades” pelo governo (1956, p. 121).

A Constituição soviética, em seu artigo 125, afirma que são garantidos aos cidadãos da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em conformidade com os interesses da classe dos trabalhadores e com o objetivo de fortalecer o sistema socialista: (a) liberdade de discurso e (b) liberdade de imprensa, entre outras liberdades democráticas como a de reunião. Contudo, o próprio conceito de liberdade é nesse caso distinto daquele utilizado pelas teorias baseadas no liberalismo. No conceito adotado pela teoria soviética, o objetivo principal da liberdade é que a personalidade humana se sinta livre *de facto*, ou seja, sem os empecilhos colocados por divisões de classe, pelo imperativo da acumulação capitalista etc. Existiria, assim como na teoria autoritária, a idéia de que existe uma verdade e de que os homens, ou pelo menos a grande maioria deles, não estão aptos a chegar a ela. Diferentemente da teoria autoritária, contudo, era objetivo mais ou menos explícito na soviética o de formar um novo homem, este sim livre das amarras que lhe foram inculcadas desde a socialização do modo de produção capitalista.

O esboço de um quadro analítico para os autores de *Four Theories of the Press* seria algo aproximado do quadro 1 .

Quadro 1 – *Four Theories of the Press*

	Autoritário	Libertário	Responsabilidade Social	Soviético
Desenvolvimento	Na Inglaterra dos séculos XVI e XVII;	Adotado na Inglaterra após 1688 e nos EUA;	EUA no século XX;	Na URSS, embora muitos dos componentes possam ser encontrados no nazismo e fascismo;
Filosofia/ idéias	Filosofia do poder absoluto do monarca, do seu governo ou de ambos;	Escritos de Milton, Mill e Locke e a filosofia geral do racionalismo e do direito natural;	Escritos de W. E. Hocking, Comissão para a Liberdade de Imprensa;	Pensamento marxista-leninista-stalinista, com um misto da filosofia hegeliana e do pensamento russo do século XIX;

Principal propósito da imprensa	Apoiar e avançar as políticas do governo no poder; servir o Estado;	Informar, entreter e vender – mas principalmente ajudar a descobrir a verdade e fiscalizar o governo;	Informar, entreter e vender – mas principalmente para colocar o conflito no campo da discussão;	Contribuir para o sucesso e a continuidade do sistema socialista soviético, especialmente para a ditadura do partido;
Quem tem o direito de usar a mídia?	Quem tiver uma patente real ou permissão similar;	Qualquer um com os meios econômicos para tanto;	Qualquer um que tenha algo a dizer;	Membros ortodoxos e leais do partido;
Como a mídia é controlada?	Por patentes governamentais, licenças e, por vezes, censura;	Pela auto-regulação da “verdade” no “mercado livre de idéias”;	Opinião da comunidade, ação de consumidores e pela ética profissional;	Pela ação política ou econômica do governo;
O que é deixado de lado?	Crítica à máquina governamental e aos líderes do governo;	Possibilidade de difamação, e sedição no momento de conflito;	Séria invasão de direitos privados reconhecidos e interesses sociais vitais;	Crítica aos objetivos do partido como distintos de táticas;
Propriedade dos meios de comunicação	Privado ou público;	Primordialmente privado;	Privado a não ser que o governo tenha que tomar o controle para assegurar um serviço público de qualidade;	Público;
Diferenças essenciais para os demais modelos	Instrumento para a efetividade das políticas públicas;	Instrumento para fiscalizar o governo e para outras necessidades da sociedade;	A mídia deve assumir uma responsabilidade social;	Mídia controlada pelo Estado e servindo tão somente como uma arma do mesmo.

2.2 – Comparando sistemas de mídia

Em *Four Theories of the Press*, adotaram-se certos preceitos normativos para classificar os

países. O ideal liberal, de uma imprensa que servisse como fiscal das ações dos representantes eleitos e fique imune à interferência do Estado, foi tomado como um ideal superior àquele das teorias autoritária e soviética. A análise proposta por Hallim e Mancini no livro *Comparing Media Systems* seria menos normativa do que empírica, pois nela os autores se propõem a analisar como, de fato, funcionam os sistemas de mídia, não encontrar suas relações com um padrão estabelecido *a priori*. Procurou-se problematizar, nessa obra, se a comercialização promove ou impede a independência da mídia, por exemplo. Ou se a pluralidade de vozes de uma sociedade seria melhor representada em um sistema de mídia com maior diversidade interna ou externa⁴⁶. O objetivo dos autores é, com isso, entender *sob que circunstâncias* a comercialização promove ou impede a independência ou sob que condições outros arranjos institucionais irão conduzir à realização desse ideal (HALLIM & MANCINI, 2004, p. 15).

A análise empreendida pelos autores é de cunho exploratório e não pretende proceder ao teste das hipóteses levantadas no decorrer do texto, até pela falta de dados a respeito da mídia nos países pesquisados. O foco dos estudos é a América do Norte e parte da Europa Ocidental. A escolha por essas áreas se justifica, segundo eles, na medida em que são sistemas relativamente comparáveis quanto ao desenvolvimento econômico, cultura e história política (HALLIM & MANCINI, 2004).

O argumento utilizado em *Comparing Media System* é semelhante ao de *Four Theories*, segundo o qual não se pode compreender o funcionamento do sistema mediático sem entender a natureza do Estado, do sistema político-partidário, o padrão de relações entre interesses políticos e econômicos e o desenvolvimento da sociedade civil em um determinado país. No entanto, Hallim e Mancini não assumem sem mais a idéia de que a mídia é simplesmente um reflexo dessas estruturas, pois, segundo eles, a estrutura do sistema de comunicação também participa da formação e transformação das primeiras.

Um problema-chave com a análise de *Four Theories* seria a ausência de uma análise empírica sobre a relação entre o sistema social e o sistema de mídia. Os autores observaram apenas em nível teórico como os sistemas se legitimaram frente à sociedade. Ao argumentar que, em

⁴⁶ A diversidade externa é aquela em que existem entidades mediáticas que defendem pontos de vista diferentes, enquanto a interna se refere à pluralidade dentro de cada veículo.

última instância, as diferenças entre os sistemas de mídia são filosóficas, eles deixaram de lado o aspecto material da existência da imprensa. É possível argumentar que os diversos modelos (o libertário, o de responsabilidade social, o autoritário e o autoritário soviético) são encontrados, combinados, em diversos países. Mas simplesmente essa constatação não faz avançar a análise, e Hallim e Mancini, cientes disso, propõem analisar qual lógica seria predominante em cada sistema de mídia tomado como objeto de estudo.

Nesse sentido, Hallim e Mancini propõem a distinção entre três modelos de sistema de mídia, quais sejam: (1) o modelo liberal, caracterizado pela relativa dominância de mecanismos de mercado e da mídia comercial, em geral com pouca interferência do Estado; (2) o democrático-corporativista, que se caracteriza pela coexistência histórica de mídias comerciais e mídias ligadas a organizações sociais e grupos políticos, e por um papel relativamente ativo, mas legalmente limitado, do Estado; e (3) o pluralista polarizado, no qual se observa a integração da mídia com partidos políticos, fraco desenvolvimento histórico da mídia comercial e um papel forte, embora nem sempre efetivo, do Estado⁴⁷.

2.2.1- Classificando os sistemas de mídia

Foram quatro as dimensões analisadas por eles para classificar os sistemas de mídia: (a) o desenvolvimento dos mercados de mídia, com ênfase sobre o desenvolvimento da imprensa de grande circulação; (b) o paralelismo político, ou seja, o grau e a natureza em que o sistema de mídia reflete as divisões políticas da sociedade (partidos políticos e outras divisões); (c) o desenvolvimento do jornalismo profissional; e (d) a natureza e o grau de intervenção do Estado sobre o sistema de mídia.

O momento em que ocorreu o desenvolvimento de uma imprensa de grande circulação é fundamental para compreender a taxa de leitura de jornais na atualidade, a natureza dos veículos, sua relação com a audiência e o seu papel na comunicação política. Em países cuja taxa de leitura é muito baixa, em geral, nota-se uma concentração de leitores entre as classes

47 Vale ressaltar que os sistemas de mídia não são homogêneos, eles se caracterizam pela coexistência de veículos que operam sob princípios diversos. Por vezes, inclusive, existe uma divisão entre as mídias impressa e eletrônica que implica em uma divisão do trabalho entre elas, ou mesmo em conflitos entre princípios divergentes (HALLIM; MANCINI, 2004).

mais altas e educadas. Os jornais, nesses países, tendem a ser sofisticados e politizados em seu conteúdo e a estar envolvidos em um processo de debate horizontal, entre elites. Já nos países com altas taxas de leitura, os jornais tendem a ser mais voltados para o público de massas, não necessariamente para aqueles mais engajados em política. Eles estão envolvidos, portanto, em um processo mais vertical de debate público, mediando a discussão entre elites políticas e os cidadãos comuns, ao mesmo tempo em que promovem o debate entre as elites⁴⁸. Nos países com taxas menores de circulação, os jornais são menos lucrativos do ponto de vista comercial, por isso tendem a ser subsidiados por atores políticos que poderão utilizar os meios como forma de agir politicamente. O crescimento da circulação leva geralmente a uma extensão na transformação dos jornais em empresas privadas e com preocupações sobretudo comerciais⁴⁹ (2004, p. 22-24).

O paralelismo político é medido pelo grau em que as instituições midiáticas representam as forças políticas de um país. A partir do final do século XVIII e do início do século XIX, quando os jornais se tornaram centrais na vida política, a *political advocacy*⁵⁰ tornou-se a sua principal função. Os jornalistas “publicistas” viam como o seu papel fundamental o de influenciar a opinião pública a favor de idéias ou de partidos políticos que “bancavam” o seu jornal. A partir do final do século XIX, surgiu uma outra concepção da atividade jornalística, em que o jornalista passou a ser visto como um árbitro imparcial entre os diversos interesses, produzindo informações e análises objetivas e apartidárias. Esse fenômeno coincide com a expansão da imprensa comercial, cujo objetivo era primordialmente o lucro, não promover ideologias, e cujos patrocinadores eram os anunciantes, não mais partidos ou facções políticas (HALLIM & MANCINI, 2004).

No entanto, a linha que separa a mídia comercial da mídia política é bastante tênue, pois jornais comerciais podem ter uma orientação política e jornais não comerciais podem adotar uma atitude mais neutra, embora o natural seja o contrário. De qualquer forma, em alguns casos é possível identificar a orientação política de jornais e mesmo de canais de rádio e

48 Será que o fato de haverem mais pessoas lendo teria alguma influência sobre o comportamento dos cidadãos em geral em relação à política? Ou seria meramente um dado que influencia o mercado de comunicação ou o público alvo dos diversos veículos?

49 Outro fator acarretado pela baixa circulação de jornais é a concentração da busca por informação nas mídias eletrônicas.

50 Que pode ser traduzido como a “defesa de posições ou idéias políticas”, em contraste especialmente com a apresentação imparcial de informações.

televisão, ainda que eles não se posicionem abertamente. Hallim e Mancini argumentam que a ênfase na defesa de determinadas idéias no jornalismo está ligada ao grau de ligação que existiu entre mídia e organizações sociais com fins políticos. Nos sistemas em que há um alto grau de paralelismo, a linguagem jornalística tende a ser mais parecida com a dos discursos políticos.

Já a idéia de profissionalismo tem sua origem na história das profissões liberais clássicas. A profissionalização dos jornalistas, através do treinamento formal, tem se tornado mais comum e contribuído para o *status* de profissão que essa atividade ganhou. No entanto, o que os autores entendem por profissionalização não tem uma correlação forte com o treinamento formal. São propostas três dimensões para examinar a profissionalização: (a) autonomia, que significa maior controle dos jornalistas sobre o próprio trabalho; (b) a existência de normas profissionais distintas e independentes da orientação partidária; (c) a orientação para o serviço público, ou melhor, a adoção de uma ideologia do jornalismo como uma atividade voltada para o bem público, não para interesses particulares. O contrário da profissionalização é a instrumentalização da mídia, que seria o controle dos meios por atores externos, como partidos políticos, grupos sociais ou atores econômicos em busca de influência política. O jornal de um partido, por exemplo, pode se tornar um instrumento de intervenção política, assim como uma empresa de comunicação privada pode se tornar em parte ou mesmo no todo um instrumento de intervenção no mundo político. Nesse sentido, ao invés da “ética jornalística”, o que irá dirigir a produção do conteúdo serão os interesses políticos ou econômicos, deixando pouca autonomia aos profissionais. A falta de profissionalismo concorreria para as más práticas jornalísticas, não apenas para a intervenção no mundo político. Em certos casos, quando a imprensa visa apenas ao lucro, os veículos tendem a orientar todo o seu conteúdo – incluso o informativo – para a conquista da audiência que irá assistir aos anúncios dos seus patrocinadores. Muitas vezes, perde-se a dimensão investigativa do jornalismo, trocada pela veiculação de casos que atraiam um número maior de pessoas mas que excluam ou minimizem o debate sobre questões mais estruturais de política (BAGDIKIAN, 1993).

Com relação ao papel do Estado, o principal e o mais difundido é a transmissão pública, presente em quase todos os países da Europa Ocidental e da América do Norte. Existem

diferenças significativas, contudo, no grau de dependência que os serviços “públicos” de transmissão têm em relação ao seu rendimento comercial. Além disso, os subsídios para a imprensa são também bastante comuns, bem como a criação de agências de notícias e jornais estatais. Em alguns casos, as empresas públicas de televisão e rádio são dirigidas por um corpo administrativo independente do Estado e das forças políticas, enquanto em outros este corpo é representativo das principais forças políticas do país. Segundo Hallim e Mancini, as diferenças identificadas nesses casos, tendem a ser congruentes com aspectos do contexto político e social mais amplo de cada país. Mais uma vez, a explicação, portanto – embora não seja explicitamente admitido pelos autores – estaria na direção sistema político-sistema de mídia.

2.2.2 – Analisando o contexto político

Para analisar o contexto político de cada país, Hallim e Mancini lançam mão de conceitos elaborados tanto pela teoria social quanto pela sociologia política. Entre eles, destacam-se: (1) a interação com variáveis econômicas; (2) o papel do Estado na regulação da atividade econômica; (3) a orientação mais consensual ou majoritária da democracia; (4) a força da autoridade racional-legal; (5) as características do pluralismo; e (6) as raízes históricas.

Segundo os autores, não existiria uma correspondência um-a-um entre as características do sistema político e do sistema de mídia, já que os primeiros seriam muito complexos, além de interagirem com outros elementos para influenciar o segundo. Os *media* seriam instituições políticas moldadas por fatores econômicos e culturais (e cada vez mais por fatores econômicos). O desenvolvimento do mercado publicitário que é, por sua vez, ligado a padrões históricos na sociologia do consumo, seria um fator determinante atualmente. O fato da Europa possuir mercados nacionais e não continentais, como é o caso dos EUA, fez com que o mercado publicitário no velho continente se desenvolvesse menos, preservando os pequenos produtores locais e, portanto, com menos incentivos para investir em propaganda, por já possuírem diferenciais que os colocam em vantagem contra os concorrentes. O contrário ocorreria nos EUA, onde o mercado publicitário se desenvolveu em grande parte como uma forma de reduzir ou neutralizar os riscos provenientes do mercado de larga escala norte-

americano. Nos lugares onde o mercado publicitário é mais desenvolvido, presumivelmente, os meios de comunicação irão obter seus lucros menos de relações com o governo do que de relações com anunciantes, o que afetaria decisivamente a estruturação do sistema mediático. Além disso, Hallim e Mancini focam também o grau de concentração do capital.

O Estado tem, em geral, um papel restrito em todas as democracias capitalistas. Na Europa, contudo, ele tende a ser o patrocinador da saúde pública, da educação, de instituições culturais como orquestras sinfônicas, óperas etc.; nesse sentido, também toma a responsabilidade por patrocinar a televisão e a imprensa. As mídias, nesses países, são consideradas antes instituições sociais do que empresas privadas.

Os diferentes papéis que o Estado pode exercer como dono, regulador ou patrocinador da mídia estão claramente enraizados nas diferenças mais gerais do papel do Estado na sociedade. No nível básico, a distinção pode ser feita entre as democracias liberais – como os EUA, que é o exemplo mais óbvio – e as democracias de bem-estar social, que predominam na Europa, especialmente no continente (HALLIM E MANCINI, 2004, p. 49 – tradução nossa)⁵¹.

Como o Estado tem um papel central na mediação dos conflitos entre capital e trabalho e na manutenção da indústria nacional, é esperado que ele intervenha no mercado de comunicação no intuito de garantir uma variedade de objetivos coletivos como, por exemplo, o pluralismo político. A tradição de intervenção do Estado pode estar ligada tanto a uma tradição de paternalismo quanto de participação e pluralismo.

O outro critério, referente à característica mais consensual ou majoritária, também se desdobraria em diferenças no sistema de mídia. No modelo majoritário, os partidos competem pelo poder de dirigir a nação como um todo, não para favorecer uma parte dela. Nele são mais comuns os partidos *catch all*, sem uma identidade ideológica forte, o que incentivaria a formação de uma imprensa também *catch all*. A tendência esperada nas democracias de caráter mais majoritário é de uma imprensa com maior pluralidade interna, em que o jornalista está a serviço do público como um todo e deve ser neutro em relação aos lados em disputa. O

51 “The differing roles the state can play as owner, regulator, and funder of the media are clearly rooted in more general differences in the role of the state in society. At the most basic level, a distinction can be made between *liberal democracies* – with the United States as the most obvious example – and the *welfare state democracies* that predominate in Europe, specially on the continent”.

contrário pode ser dito dos países que adotam um modelo mais consensual de democracia, onde o multipartidarismo, com partidos mais identificados com determinadas parcelas da população, conduziria à formação de uma imprensa com maior pluralidade externa e mais voltada para a *political advocacy* (HALLIM & MANCINI, 2004).

Os autores acreditam, ainda, que diferenças em relação ao desenvolvimento da autoridade “racional-legal”, que se refere à criação de um aparato institucional autônomo em relação a partidos, indivíduos e grupos sociais, levaria a diferenças na regulação do sistema mediático. Ainda que nas posições superiores a burocracia seja influenciada pelo partido ou coalizão no poder, onde a autoridade racional-legal é forte essa influência é contrabalançada pela autonomia profissional dos servidores civis. A forma de organização contrária a esta é o clientelismo, no qual as relações pessoais (ou partidárias, financeiras etc.) são mais importantes do que as regras e os procedimentos formais. Onde as relações de clientela predominam, os interesses particulares têm preponderância sobre o “bem comum” e, portanto, coincidiriam com a instrumentalização das mídias privadas e públicas. As empresas privadas, nestes casos, teriam comumente relações políticas que lhes garantiriam contratos com o Estado e mesmo a concessão de canais de radiodifusão. Tais empresas utilizam os seus veículos como uma forma de mercadoria na barganha com outros interesses privados e mesmo como forma de intervenção política. Criaria-se uma espécie de *desregulação selvagem*⁵², e o Estado não seria capaz de assegurar a sua autoridade na regulação do mercado de comunicação. Os próprios jornalistas seriam também integrados a redes clientelistas e, utilizando a prerrogativa de escolher as idéias que irão defender, poderiam barganhar favores diversos de políticos e empresas, o que enfraqueceria os laços dentro da própria ocupação (HALLIM & MANCINI, 2004, p. 58).

Com relação ao pluralismo, os autores separam entre os modelos moderado e polarizado. Este último seria caracterizado por clivagens bastante profundas e por uma distância ideológica entre os pólos dentro de um mesmo país; nesse modelo, o consenso tende a ser fraco e a legitimidade do sistema político amplamente questionada. Já o pluralismo moderado apresentaria uma tendência ao centro do espectro ideológico, com diferenças menores entre os partidos e uma aceitação ampla do formato da ordem política, que se reflete numa disputa

52 *Savage deregulation* no original.

mais moderada entre os veículos de comunicação.

2.2.3 – Os Três Modelos

Aplicando os critérios destrinchados acima, a análise sobre cada um dos modelos ou casos separados pelos autores é a seguinte. Em primeiro lugar, tem-se o modelo de **Pluralismo Polarizado**, no qual a imprensa escrita tende a ter baixa circulação e a ser, portanto, orientada para o consumo das elites, o que leva a uma centralidade da mídia eletrônica como fonte informativa para a população em geral. Nos países que se enquadram nesse modelo, a liberdade de imprensa e o desenvolvimento de uma mídia comercial de larga escala vieram, em geral, tarde; os jornais são economicamente marginais e precisam, por isso, de subsídios. O paralelismo político tende a ser alto e a imprensa é marcada pela pluralidade externa e por uma tradição de jornalismo de defesa de posições políticas. É comum a instrumentalização das mídias pelo governo, pelos partidos políticos e por empresas que desejam exercer influência sobre o sistema político. A profissionalização do jornalismo é baixa e a profissão não se diferencia muito do ativismo político, sendo pequena a autonomia do jornalista, sempre colocada em xeque pelos cidadãos. O Estado tem um papel central tanto como dono, regulador ou patrocinador dos veículos de comunicação, ainda que sua capacidade de regulação seja relativamente baixa tendo em vista a fraqueza da autoridade racional-legal frente a outras formas de laços, o clientelismo principalmente. Se encaixam nesse caso países como Portugal, Espanha e, embora próximo do modelo democrático-corporativista, a França.

Já o modelo **Democrático-corporativista** caracteriza-se pelo desenvolvimento precoce da liberdade de imprensa e de uma indústria jornalística com altíssima circulação de jornais. Nota-se também um histórico de jornais fortemente partidários e outras mídias ligadas a grupos políticos organizados. A imprensa partidária coexistiu, em grande parte do século XX, com a imprensa comercial, embora a primeira tenha perdido força desde a década de 1970. O paralelismo político é historicamente alto e, embora venha sendo reduzido, um moderado grau de pluralidade externa persiste, aliada à tradição de um jornalismo de comentário, que também vem perdendo espaço para a busca por neutralidade. A profissionalização dos jornalistas tende a ser alta e acompanhada de um elevado grau de organização da classe, o que

torna mais fortes esses laços e dificulta a formação de laços entre os profissionais e forças políticas, por exemplo. As mídias, nos países que se organizam segundo esse modelo, são vistas como instituições sociais pelas quais o Estado tem responsabilidade e a liberdade de imprensa coexiste com um apoio e regulação relativamente fortes do Estado. A democracia tende a ser menos majoritária do que consensual nesses países, mas nem por isso a organização política tende a ser questionada em seus fundamentos básicos. Hoje em dia, tende a existir um pluralismo moderado com divergências ideológicas maiores do que nos países enquadrados no modelo liberal, mas menores do que naqueles do modelo de pluralismo polarizado. A autoridade racional-legal é, em geral, fortemente respeitada e aceita. Se encaixam nesse modelo os países baixos (Holanda, Bélgica), os escandinavos (Dinamarca, Noruega, Suécia etc.), Alemanha, Suíça e Áustria.

No modelo **Liberal**, assim como no anterior, a liberdade de imprensa e a larga circulação de jornais se desenvolveram cedo, embora hoje esta última seja menor do que nos países do modelo democrático-corporativista. Há um predomínio da imprensa comercial, um baixo nível de paralelismo político e um alto grau de pluralidade interna. A profissionalização do jornalismo é elevada, mas sem a tradição de organização da classe. A autonomia jornalística tende a ser limitada pelas pressões comerciais e não pela instrumentalização política (embora possa se considerar que as pressões comerciais possam ser uma forma de instrumentalização política velada). O jornalismo é orientado pela divulgação de informações de uma forma mais neutra e pouco opinativa. O papel do Estado tende a ser limitado, mas pode comportar uma regulação da imprensa comercial razoavelmente forte nos lugares em que a cultura política lhe atribui maiores responsabilidades, como na Inglaterra. Instituições liberais se desenvolveram cedo nos países enquadrados no modelo Liberal e o mercado é tradicionalmente diversificado e forte. Os países em que esse modelo predomina se caracterizam por um pluralismo moderado, uma tendência à democracia majoritária e uma fraca organização de grupos sociais. A autoridade racional-legal é, assim como nos países que se enquadram no modelo Democrático-corporativista, bastante respeitada. Se encaixam nesse modelo os países da América do Norte (EUA e Canadá) e a Inglaterra, embora esta última tenha várias características do modelo democrático-corporativista (HALLIM & MANCINI, 2004, p. 71-75). O quadro analítico desenvolvido nesse estudo, em relação às características do sistema de mídia, ficaria como o quadro 2:

Quadro 2 – Os Três Modelos: Características do Sistema de Mídia

	Liberal	Democrático-corporativista	Pluralista-polarizado
Desenvolvimento do mercado de mídia	Altamente desenvolvido, com circulação mediana de jornais impressos comerciais	Altamente e precocemente desenvolvido, com alta circulação de jornais	Desenvolvimento recente, com baixa circulação dos jornais que são, portanto, voltados para o consumo das elites
Paralelismo político	Baixo nível de paralelismo (chama atenção o pluralismo interno, exceto na Inglaterra que apresenta pluralismo externo elevado), imprensa comercial neutra, jornalismo orientado para a informação	Grau moderado de paralelismo externo, com uma imprensa partidária historicamente forte, especialmente nos jornais de circulação nacional, com tendência à redução com a comercialização crescente; autonomia das redes públicas em relação à política	Alto grau de paralelismo político, pluralismo externo, jornalismo mais opinativo; modelo parlamentar ou governamental de controle dos canais públicos
Profissionalismo do jornalismo	Alto grau de profissionalização, mas com baixo nível de organização da classe; auto-regulação não institucionalizada	Alto grau de profissionalismo e alto nível de organização da classe; auto-regulação institucionalizada	Baixo grau de profissionalismo, com poucos laços de classe (redes clientelistas substituem os laços de classe); instrumentalização
Natureza e grau de intervenção do Estado	Mercado de mídia pouco ou nada regulado pelo Estado; dominado pelas regras de mercado	Estado como promotor e garantidor do interesse público no mercado de mídia	Estado intervencionista, mas com pouca aceitação da autoridade racional-legal; períodos de censura relativamente recentes; “desregulação selvagem” (exceto na França)

E o quadro contendo as características do contexto político, que, argumentam Hallim e

Mancini (2004), são de fundamental importância para compreender a organização e o *modus operandi* do sistema mediático, poderia ser representado tal como no quadro 3:

Quadro 3 – Os Três Modelos: Características do Sistema Político

	Liberal	Democrático-corporativista	Pluralista Polarizado
Padrão de conflito-consenso na história política	Democratização precoce e um pluralismo moderado	Democratização precoce e um pluralismo moderado	Democratização tardia e um pluralismo mais polarizado
Governo majoritário ou consensual	Predominantemente majoritário	Predominantemente consensual	Ambos
Pluralismo organizado ou individual	Representação mais individualizada do que em um pluralismo de organizações	Pluralismo de organizações com um histórico de pluralismo segmentado e corporativismo democrático	Pluralismo de organizações com forte papel dos partidos políticos
Papel do Estado	Liberalismo, com fraco estado de bem-estar, especialmente nos EUA	Forte estado de bem-estar, com forte presença do Estado na economia	“Dirigismo”, forte envolvimento do Estado e dos partidos políticos na economia; enfrentou períodos de autoritarismo; forte estado de bem-estar em alguns países
Autoridade racional-legal	Forte respeitabilidade e aceitação da autoridade racional-legal	Forte respeitabilidade e aceitação da autoridade racional-legal	Fraca aceitação da autoridade racional-legal, substituída pelo clientelismo

Em alguma medida as variáveis utilizadas para discutir os sistemas políticos podem ser denominadas as variáveis independentes na análise da relação entre os sistemas político e de mídia, muito embora os autores afirmem existir uma evolução conjunta e uma mútua influência entre ambos e não uma relação de causalidade.

2.3 – O esboço de um modelo analítico

Nesta seção, pretende-se desenvolver um quadro analítico baseado nos modelos apresentados até aqui, mas buscando a adequação às discussões normativas sobre democracia realizadas no primeiro capítulo. Em um primeiro momento, o objetivo será discutir os problemas com algumas das categorias propostas tanto em *Four Theories of The Press* quanto em *Comparing Media Systems*. Depois procurar-se-á tomar as diferenças nos sistemas mediáticos como uma variável independente que atua sobre a liberdade de expressão e a deliberação pública.

O quadro analítico a ser apresentado neste capítulo se desdobrará, principalmente, em duas dimensões do sistema de mídia, quais sejam: (a) a dimensão propriamente institucional, na qual se propõe verificar se existem regras, bem como a natureza das mesmas; e (b) a dimensão da operação concreta do sistema de mídia, na qual o objetivo será esboçar categorias para, quando possível, avaliar se as regras verificadas na primeira dimensão são, de fato, respeitadas e qual o resultado produzido.

A mídia não é apenas uma parte do processo de competição democrática, mas também é parte da estrutura de poder de uma sociedade. Enquanto em alguns casos um papel mais ativo do governo e uma mídia ligada a organizações e grupos sociais e políticos possa ser uma forma mais democrática e plural, em outros ele pode ser apenas uma forma de manutenção dos interesses estabelecidos na sociedade. Da mesma forma, se em alguns casos a não-interferência do governo sobre essa área – o mercado de comunicação – pode ser considerada uma forma de contribuir para a independência dos *media*, ela poderá representar também a manutenção ou o aumento na desigualdade da representação dos interesses sociais no espaço público.

É certo que em cada lugar poderão e deverão existir desigualdades estruturais em relação à capacidade dos atores influenciarem as decisões políticas, sendo que alguns possuirão mais acesso aos meios de exercer influência sobre as mesmas. Argumenta-se que a forma de contrabalançar essas desigualdades passaria, sem dúvida, pela compreensão e por uma reorganização das estruturas do sistema mediático de acordo com essa avaliação. Levar isso

em conta, entretanto, não exige os pesquisadores de procurarem entender que variáveis poderão atuar transversalmente, em casos diversos, sobre a atuação dos meios de comunicação no estabelecimento de um fórum deliberativo mais amplo e diversificado.

É claro que as características contextuais mobilizadas por Siebert et al. (1956) e Hallim e Mancini (2004) são fundamentais para se entender a estrutura assumida pelos sistemas mediáticos nos diversos países. Contudo uma análise mais aprofundada da regulamentação e da organização específica do sistema pode esclarecer questões que ficam em aberto em *Comparing Media Systems*. Ora, as regras do sistema democrático são instrumentos utilizados justamente para criar alguma previsibilidade no comportamento de indivíduos e instituições, inclusive no intuito de modificar atitudes arraigadas que não se deseja mais tolerar. Não se pretende neste trabalho esquecer em sua totalidade o efeito de características socioculturais, mas colocar em primeiro plano variáveis que parecem ter sido menos estudadas nas obras analisadas neste capítulo.

Além disso, cabe ressaltar que, em casos diversos, a tradição em relação, por exemplo, ao papel do Estado e da sociedade civil se transforma no decorrer do tempo, especialmente em países que passaram por mudanças que ampliaram o mercado político e nos quais houve transições de forças políticas com diferentes orientações. No caso da ampliação do mercado político, novas opiniões e temas puderam ser inseridos na agenda política, o que pôde modificar as preferências mesmo daqueles que já participavam dos debates. De acordo com a região do planeta a que se refira um estudo, é possível notar a ocorrência de determinadas ondas políticas que tiveram efeitos maiores ou menores na relação do governo com o sistema econômico. Durante a década de 1990, houve certa reorientação em torno de uma pauta que se convencionou chamar neoliberal, na qual um dos efeitos foi a redução, ainda mais do que no liberalismo, da ingerência do Estado sobre as relações econômicas. Tais mudanças são bastante visíveis na América Latina, mas também em outros países que passaram, na segunda metade do século XX, por períodos autoritários.

Não se deseja, com isso, argumentar que a organização do sistema mediático seja apenas uma função das regras que regulam o setor. Argumenta-se, sim, que tal organização se dá no equilíbrio entre os fatores colocados em primeiro plano por Siebert et al. (1956) e Hallim e

Mancini (2004), como a natureza relação entre os cidadãos e o Estado e as características do sistema político, por um lado, e o grau e a natureza da regulamentação do setor, por outro. A opção metodológica vai, então, na direção de analisar a contribuição dos diversos fatores para a conformação do sistema mediático, questionando em que medida estes fatores concorrem para a pluralização do sistema e para a liberdade de expressão tal como definida no capítulo 1. Na abordagem aqui proposta, o fator histórico é tomado como uma estrutura que pode ser, de certo modo, perene e heterogênea, e a cultura como algo que poderá dificultar mudanças – ou seja, não é dado como certo que irá impedi-las⁵³. O objetivo será analisar como a estruturação do sistema mediático poderá atuar sobre o sistema político e para o aprofundamento da democracia.

2.3.1 – As regras de funcionamento e o mercado de comunicação

Tendo em vista o que foi discutido até aqui, já é possível esboçar parte do que se pretende estabelecer como um quadro analítico dos sistemas de mídia, especificamente a parte que se poderia denominar como a dimensão institucional sob a qual operam os meios de comunicação.

São seis os principais pontos que se propõe verificar em relação à regulação do sistema mediático: (1) a existência de impedimentos à formação de um mercado de comunicação, com empresas de rádio, televisão e jornais que atuem sob uma lógica de competição comercial e que sejam, ao menos em teoria, independentes do Estado; (2) a conveniência de regras que impeçam a formação de monopólios ou oligopólios nesse mercado – que representariam a concentração do poder de escolha das informações e opiniões que poderão ocupar o espaço público dos meios de comunicação; (3) os atores a quem é permitida a propriedade ou o controle de veículos de comunicação (em especial os que ocupam espaço no espectro de radiofrequência), atentando para a possibilidade daqueles que discutem e decidem sobre a regulamentação do setor serem eles próprios donos ou controladores de veículos; (4) a que agências ou conselhos é atribuído o controle social dos meios de comunicação, se ao poder executivo, legislativo ou uma parte dele, ou um órgão independente etc.; (5) a existência e a

⁵³ Uma idéia semelhante pode ser encontrada em Ekecrantz et al. (2003), contudo, naquele artigo, em relação à tendência homogeneizante da globalização.

natureza das regras que recaem sobre o conteúdo daquilo que é veiculado em meios impressos, como a proibição a certos temas ou o direito de resposta; e, por fim, (6) a natureza da intervenção do Estado sobre as redes de comunicação públicas ou não-governamentais (se existentes), ou seja, as regras para nomeação de diretores e do conselho curador, patrocínio e escolha da programação.

Em relação ao primeiro item, argumenta-se não haver nada de impróprio na constituição de um mercado de comunicação, no qual as empresas operam sob uma lógica capitalista e têm a informação como principal bem de troca. Embora a interação no mercado possa ser considerada condenável do ponto de vista “fraternal” e sob a ótica moralmente elevada de um “projeto filosófico de emancipação humana”, ela é instrumental e bem-vinda na perspectiva das relações rotineiras entre estranhos nas sociedades complexas. Sociedades “comerciais” são tipicamente imprevisíveis com relação às possibilidades de acumulação de riquezas, com multiplicação das fontes de poder e atomização das fontes decisórias. O fato de não mais haver distinções fixas e, portanto, de haver ao menos a possibilidade de mobilidade social, é fundamental para o rompimento das estruturas discriminatórias que durante um período perduraram em grande parte das sociedades ocidentais (REIS, 2003). A liberdade de troca e transação é, ela própria, parte das liberdades de que as pessoas devem desfrutar. Ainda que se afirme que a capacidade de fazer trocas e transações seja totalmente dependente dos resultados produzidos nestas trocas, deve-se ressaltar que “há uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras” (SEN, 1999, p. 42). É notável a diversificação que se dá quando os meios de comunicação deixam de ser monopólio de alguns poucos “aliados do rei” – ou do próprio Estado em sentido geral – e passam a operar sob a forma de empresas capitalistas. Atores que eram antes impedidos de ocupar o espaço de visibilidade proporcionado pelos *media* e chamar a atenção para temas e opiniões a eles caros, com a liberalização do sistema mediático passaram a ter a opção de fazê-lo, pois às entidades que operam no mercado de comunicação deixaram de ser forçadas a não publicar as opiniões banidas pelas autoridades (TIRONI & SUNKEL, 2000).

De outro lado, a imprevisibilidade a que estão sujeitas as relações comerciais em um livre mercado também poderá levar a um outro resultado. Se em alguma medida a não-interferência do Estado permite a operação de mecanismos que, em princípio, são congruentes com o

funcionamento de mercado competitivo, ela também poderá chancelar a existência de assimetrias econômicas entre os atores, propiciando, fatalmente, àqueles que se encontram em vantagem competitiva, a perspectiva de eliminar os seus concorrentes. Impõe-se, então, a operação de regras que, de certa forma, ajustem a competição e impeçam que qualquer ator tenha poder para tornar-se um monopólio. Na ausência de uma “ação normalizadora externa” a idéia de concorrência perfeita é incompatível com a suposição de agentes maximizadores que se comportem apenas de maneira estratégica. Em geral, quem exerce o papel de fiador dessas regras, em sociedades democráticas, é o Estado através da atuação *ex-ante* sobre o setor econômico (REIS, 2003).

Os países que podem ser incluídos entre as democracias que operam sob um marco liberal tendem a conter em suas constituições ao menos algumas das regras que incidem sobre os diversos mercados e que têm como objetivo o bom funcionamento dos mesmos – ou seja, fazer com que operem, de fato, como um livre mercado, impedindo, por exemplo, a formação de monopólios ou oligopólios que prejudiquem a concorrência entre as diversas empresas. Nesse sentido, se defendeu-se antes a importância da formação de um mercado competitivo no setor de comunicação, com empresas independentes financeiramente em relação ao Estado, é preciso observar também a existência de leis que coíbam a formação de monopólios ou oligopólios nesse mercado.

Já se tratou neste trabalho de algumas das particularidades do mercado de comunicação, especificamente das externalidades trazidas pelos produtos ali comercializados. Se nos demais mercados justifica-se a atuação do setor público para evitar a eliminação de concorrentes pela própria possibilidade de concorrência gerar um bem para os consumidores em geral, no caso dos meios de comunicação é possível ir além. O fim do livre mercado nesse sistema pode levar, em última instância, à restrição da liberdade de expressão, princípio fundamental e *sine qua non* da democracia. Monopolizar ou oligopolizar o controle dos instrumentos pelos quais os indivíduos se expressam politicamente, poderá excluir do debate público atores relevantes para a democracia. Além disso, provavelmente irá dificultar a luta pelo reconhecimento de outros temas que merecem ser discutidos publicamente, relegando ao controle de poucos a definição daquilo que deve ou não ser um assunto de interesse da política. Ao contrário, se as regras que versam sobre a organização do sistema mediático vetam o domínio exclusivo ou a

oligopolização do setor, elas incentivam a distribuição mais ampla desse poder, evitando que um ou poucos atores exerçam controle sobre uma parte importante do poder político nas sociedades contemporâneas.

Propõe-se, nesse sentido, a verificação da existência e da natureza da regulamentação sobre a parte especificamente comercial do sistema mediático. O quadro analítico que vem sendo aqui esboçado deverá analisar como é tratada também, e este é o terceiro ponto, a questão da propriedade dos veículos: a que atores se permite e a quais se vedam a propriedade ou o controle de um jornal, estação de rádio ou televisão. É importante verificar, nesse aspecto, se há diferenças entre a regulação das mídias impressas e eletrônicas. Enquanto no primeiro caso o meio físico sobre o qual são veiculadas as informações (em geral o papel, mas cada vez mais o suporte virtual da internet) não pode ser considerado um meio escasso, no segundo há a necessidade de um recurso natural e escasso, o espectro de radiofrequência. Como, então, é definida a possibilidade de utilização de um canal de difusão de imagens e/ou sons? O Estado vende, doa ou apenas concede o espaço para pessoas físicas ou jurídicas? Quem decide sobre essas concessões, seu prazo, renovação etc.?

Sob a perspectiva traçada até aqui, parece que um modelo institucional no qual o Estado vede a um mesmo ator o controle sobre jornais impressos, canais de rádio e televisão – o que se convencionou chamar de monopólios cruzados – seria mais congruente com a formação de um mercado de comunicação em que exista maior competição e abertura a pontos de vista e temas diversos. Dessa forma, seria possível encontrar informações e opiniões conflitantes e talvez mesmo alguma discussão direta dentre e entre os *media* – ou melhor, entre os atores que ali expressam as suas opiniões.

No que se refere ao espectro de radiofrequência, uma das discussões importantes diz respeito a quem teria legitimidade para deliberar e decidir sobre a sua utilização. Na maioria dos casos, esse recurso, considerado um bem público, é controlado pelo Poder Executivo central, que toma decisões a respeito da sua utilização ou, ao menos, delega ao legislativo ou a uma parte dele a tarefa de conceder uma parte do espectro para a utilização privada. Seria importante verificar como se dá a deliberação e as decisões a respeito do espectro de radiofrequência, procurando analisar se àqueles que tomam parte destas é permitido, por exemplo, receber

concessões para a exploração de canais de difusão de imagens e/ou sons. Parece evidente que parlamentares que votam e têm, portanto, o direito de decidir a esse respeito não deveriam se beneficiar da prerrogativa de serem ao mesmo tempo concessionários do serviço público. De outra forma poderiam legislar em causa própria, acumulando duas funções no mínimo incompatíveis com a proibição administrativa no serviço público. Nesse sentido, cabe analisar, para o caso dos meios que utilizam esse recurso natural, como se dão as regras de concessão e renovação da exploração do espectro, verificando se favorecem mais diversificação ou concentração no sistema mediático.

Em relação à mídia impressa, a situação é um pouco diferente. Jornais e revistas não dependem senão do papel e das tintas para a sua divulgação. Nesse caso, portanto, não é necessário um bem escasso e que terá de ser repartido entre concorrentes. O importante seria verificar se existem e qual a natureza das regras a respeito: (a) da propriedade de empresas do setor e (b) das informações e opiniões divulgadas. Quanto ao primeiro item, deve-se chamar a atenção, como nos parágrafos anteriores, para a existência de monopólios ou oligopólios, cruzados ou não – ainda que regionais – nas empresas de comunicação. A diversidade entre as mídias impressas pode ser colocada em risco quando uma mesma empresa controla os jornais diários e as revistas de maior circulação. Torna-se improvável em tal contexto algum debate minimamente aberto e participativo. Aumenta, por outro lado, o risco de um falseamento de opiniões quando os pontos de vista divergentes são impedidos de ocuparem o espaço público. Ainda que as empresas garantam se comprometer com a diversidade interna de seus veículos, em uma sociedade democrática pode haver garantias outras de que haverá de fato vozes discordantes debatendo os assuntos de interesse público. O mesmo vale para a concentração regional. Em alguns países, há uma tradição muito forte de um jornalismo regional. Presumivelmente, é desejável que as regras impeçam o controle monopolístico sobre meios impressos em uma ou várias regiões.

O quarto ponto proposto para o quadro analítico aqui esboçado se refere ao órgão responsável pelo controle e a regulação da comunicação social. Já se tratou da importância de impedir que os membros desta agência ou conselho sejam também beneficiários ou concessionários dos serviços sobre os quais eles terão o poder de decidir. Falta, contudo, discutir mais especificamente qual seria a melhor formatação para a escolha e a troca dos membros, as suas

atribuições etc. A literatura abordada no primeiro capítulo afirma que, sob o marco democrático, é fundamental incorporar a participação da sociedade civil na definição da agenda pública. Dessa forma, os cidadãos poderão influenciar a configuração das instituições políticas e os resultados produzidos de forma mais efetiva, o que possivelmente tornará estes resultados mais legítimos. Se não é factível que haja um órgão que se possa considerar completamente independente dos interesses que fazem parte do jogo político, é, contudo, desejável que a composição dessa espécie de agência reguladora incorpore atores da sociedade civil, profissionais do setor, representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Parece importante ainda assegurar que o mandato desses membros não seja “imperativo”. Garantir um tempo mais ou menos fixo para esse mandato e impedir, por exemplo, que os “conselheiros”, mesmo algum tempo após deixar o posto, passem a participar da direção ou do controle de empresas privadas que atuam nesse mercado pode ser uma forma de evitar que a capacidade de regulação desse órgão seja esvaziada.

Com relação ao quinto ponto, que se refere às regras que incidem sobre informações e opiniões publicadas nos meios impressos, há outras questões que devem ser trazidas à tona. Em primeiro lugar, deve-se dar atenção a uma idéia que há tempos ocupa as discussões sobre a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa derivada desta última: é preciso evitar que o Estado interfira, além do que é necessário para fomentar a deliberação pública, na escolha dos conteúdos expressos. Nesse sentido, é preciso evitar regras que possam deixar margem à censura prévia por parte de qualquer órgão ligado ao Estado sobre o conteúdo de jornais e revistas – assim como de canais de rádio e televisão. Acima do perigo de se veicularem informações equivocadas e de se desrespeitar algum indivíduo ou grupo nos meios de comunicação, está o perigo do Estado impedir que estes meios fiscalizem, denunciem e discordem das escolhas do governo. Tal instrumento foi utilizado por todo e qualquer governo autoritário, cujo objetivo era eliminar qualquer manifestação contrária à posição “oficial” e, dessa forma, perpetuar-se no poder político. Mesmo em países onde os governos são escolhidos através de eleições livres e competitivas, deve haver mecanismos que impeçam o acúmulo de poder no Estado e o veto a opiniões contrárias, sob o risco de enfraquecimento das oposições e, portanto, da própria democracia. É muito importante que haja meios que não dependam em última instância do Estado e possam, dessa forma, questionar as políticas adotadas e os possíveis comportamentos desviantes. Um outro item, portanto, é se há leis que

tratam sobre o direito de resposta e o que prevêm tais regras.

De outro lado, é preciso que seja garantido também o direito de resposta, pedidos de explicações, retratação e retificação espontânea aos indivíduos que serão possivelmente afetados pelas informações veiculadas. Em relação a essa questão, existem duas formas distintas de se assegurar o direito dos indivíduos. A primeira, seria através de julgamentos caso a caso pelos órgãos competentes. Outra, seria o estabelecimento em lei dos casos em que seria cabível recorrer a esses direitos. Se, ao deixar um vácuo legal em relação a essa questão, os cidadãos ficam sem uma forma relativamente palpável de recorrer contra ataques à sua imagem, é possível que mesmo os jornalistas e os jornais passem a relutar em tratar de certos temas temendo processos judiciais.

Tendo em vista se tratar o setor de comunicação de um campo cuja operação goza de um caráter bastante específico, como se evidencia em relação às externalidades produzidas, a ausência de uma regulação especial no que se refere ao direito de resposta, pedido de explicações, valor da indenização por danos morais, garantias dos jornalistas, sigilo da fonte etc., pode não deixar claro como proceder em questões que envolvam conflitos entre direitos da informação, de um lado, e proteção à imagem, de outro. Dessa forma, é possível que, no julgamento de cada caso, aplicados os Códigos Civil, Penal e de Processo Penal, haja punições desproporcionais a jornalistas ou veículos de comunicação. Muitas vezes a mera possibilidade de ser levado a juízo para explicar ou dar informações sobre a fonte de uma notícia leva o veículo a não publicá-la ou mesmo a fonte a não revelar as informações.

Outro aspecto peculiar do mercado de comunicação e sobre o qual também debruçou-se este trabalho é a capacidade das entidades que se orientam por uma lógica comercial de darem conta das tarefas requeridas pela concepção de democracia proposta. Existe a expectativa de que os meios de comunicação não funcionem apenas como um instrumento de fiscalização do governo, embora esta seja uma tarefa por si só fundamental. Espera-se um pouco mais dos *media*. Segundo a perspectiva adotada, eles devem operar também como um espaço para argumentação e debate sobre os temas públicos, permitindo que os atores sociais expressem as suas opiniões e influenciem as decisões políticas. Essa visão exige dos meios de comunicação o que, por vezes, a lógica comercial impede. Enquanto nessa lógica a

preocupação central deve ser com o número de leitores ou a audiência – que, por sua vez, se reflete no valor dos espaços publicitários a serem vendidos –, há a demanda por uma comunicação que pode não ser atraente, a princípio, para a maioria das pessoas. Não que a qualidade do jornalismo não seja um objetivo importante, mas ele pode não ser o mais relevante e, quando em conflito com outros, pode ser relegado ao segundo plano. Sobretudo, a prioridade comercial pode fazer com que os meios se fechem a opiniões atípicas, que venham a ser percebidas como “anômalas” ou “impróprias”. A democracia, tal como entendida neste trabalho, precisa dos canais não-comerciais tanto quanto dos comerciais, muitas vezes para realizar aquilo que a mídia comercial muitas vezes não dá conta. As demandas do mercado se refletem na organização das grades de programação, na medida em que os anunciantes podem optar – e o fazem – por patrocinar determinados programas e não outros. A função dos canais públicos seria, nesse sentido, complementar à dos canais privados, pois estariam, em teoria, livres das amarras colocadas por anunciantes e sendo capazes, portanto, de veicular informações, opiniões e formatos que as demandas comerciais não permitem.

O objetivo último das rádios e televisões não-comerciais não pode ser o de competir com os canais comerciais, mas sim o de levar à audiência aquilo que estes não conseguem devido às demandas do mercado. Seu papel é indispensável para a diversificação de conteúdos e linguagens dos meios de comunicação e para o próprio questionamento da forma como é feita a comunicação social pelos canais privados. Parece importante verificar se existem e como as regras que regulam o setor de comunicação tratam do espaço para veículos que se orientam por outras lógicas. Existe uma reserva do espectro de radiofrequência para canais públicos, comunitários etc.?

O quinto ponto se refere, portanto, ao grau e à natureza da intervenção do Estado sobre o setor público de comunicação. É fundamental analisar como se organizam os canais públicos, como são escolhidos os seus diretores e quais as prerrogativas a eles atribuídas. Vale a pena verificar a existência de um conselho responsável pela adoção de diretrizes básicas da programação, assim como sobre a escolha desse órgão. Existiria uma busca por proporcionalidade em relação às maiores forças políticas e sociais do país ou o conselho é um órgão em que se busca maior neutralidade e não a representatividade? Tais questões têm importância crucial, pois o resultado da aplicação dessas regras define fortemente a qualidade de um canal público

nesses moldes.

A idéia a nortear essa discussão é a de que os canais públicos devem ter autonomia em relação ao governo, pois, de outra forma, deixarão de ser públicos e se tornarão um canais partidários. Estaria prejudicada, dessa forma, a heterogeneidade e a complementaridade de formatos de organização dos meios de comunicação que se espera. A balança pesaria mais para o lado do partido que ora estivesse no governo, desequilibrando ainda mais o jogo político em favor deste e não cumprindo os objetivos dos canais públicos, que é o de promover a diversidade do conjunto da comunicação social. Não haveria, fundamentalmente, muita diferença entre um canal partidário e um canal capturado por interesses econômicos, cujos incentivos são, em última instância, defender os interesses de grupos específicos – nos primeiros o objetivo primordial é advogar os interesses do grupo político, nos últimos de grupos econômicos.

Ainda em se tratando de mídias com lógicas distintas da lógica comercial, vale a pena lançar luz sobre o que dizem as regras a respeito de canais de radiodifusão de imagens e/ou sons que a literatura denomina alternativos ou radicais (DOWNING, 2002). No primeiro capítulo chamou-se a atenção para a importância desses meios como formas de robustecer e renovar uma cultura de oposição, fundamental à qualidade da democracia. A possibilidade de democratizar o acesso ao espaço de visibilidade pública fomentado pelos veículos que compõem o sistema mediático, com a criação de canais comunitários e conselhos com a participação dos cidadãos, é um tema que merece destaque.

Para que haja tal possibilidade é imprescindível que o regime de concessões de licenças para a exploração do espectro de radiofrequência funcione de forma a incentivar a existência de uma comunicação pública não-governamental. Além disso, em muitos casos é fundamental que o Estado faça investimentos, através de empréstimos subsidiados, como ocorre em relação a outros setores, que tenham como objetivo fortalecer veículos alternativos, comunitários e, dessa forma, também a produção cultural independente e crítica.

Note-se que no decorrer da análise que vem sendo realizada até aqui o argumento é primordialmente em favor de uma maior desconcentração do poder de escolha sobre quais vozes irão ocupar o espaço público mediático e, portanto, distribuí-lo de forma a impedir que

qualquer grupo tenha a possibilidade de monopolizar o *locus* de expressão política e debate das sociedades contemporâneas – um objetivo democrático por excelência. A diferença, nesse caso, é a ênfase dada neste trabalho a medidas que possam ser colocadas em prática *ex-ante*, evitando que sejam qualificadas (ou desqualificadas) como relativizações da liberdade de expressão, o que pode ocorrer, por exemplo, quando se procura *a posteriori* controlar os conteúdos veiculados na imprensa.

2.3.2 – Apesar das regras? Analisando o funcionamento do sistema mediático

Depois de esboçar e discutir algumas categorias analíticas para avaliar as regras que recaem sobre os sistemas mediáticos, propõe-se agora a elaboração de um quadro através do qual se possa discutir o funcionamento de fato destes sistemas. A idéia, nesta seção, é delinear diretivas que possam orientar a análise da operação dos meios de comunicação, por assim dizer, no mundo real. Buscar-se-á compreender, entre outras questões, se a existência e a natureza da regulamentação (ou da ausência dela) do sistema mediático concorre para a conformação de uma lógica de organização dos meios de comunicação. Ou se, por outro lado, a operação real do sistema depende de variáveis exógenas a ele, como aquelas acentuadas nos estudos de Siebert et al. e Hallim e Mancini.

Destarte, propõe-se analisar os seguintes itens: (1) a existência e a consistência de um mercado de comunicação privado e a sua independência em relação ao governo; (2) as características da propriedade dos veículos que compõem essa parte do sistema mediático, atentando principalmente para a monopolização, cruzada ou não, bem como para os atores ou empresas que dirigem ou controlam veículos impressos, canais de rádio e televisão; (3) o funcionamento do órgão ou conselho responsável por decidir sobre as concessões de espaços para a exploração de serviços de radiodifusão, procurando voltar a atenção para quem compõe esse corpo tanto quanto para o caráter das suas decisões; (4) a existência e a natureza dos canais públicos de comunicação, veículos comunitários e regionais; e, por fim, (5) como se organizam estes canais, procurando compreender como funcionam os conselhos que os regulam, como são financiados e quem os dirige.

Na construção desta segunda fase de análise procurar-se-á desenvolver algumas categorias que verifiquem em que medida as regras são compartilhadas e respeitadas pelos atores sociais em interação. Mas o quadro não se restringe a essa questão. No intuito de funcionar como um parâmetro complementar à análise desenvolvida no item acima, procurar-se-á oferecer subsídios para uma discussão acerca dos resultados derivados das regras de funcionamento do sistema mediático. Será analisado, então, se a combinação entre regulamentação e comportamentos empiricamente verificáveis leva à conformação de diferentes formas de organização do mercado de comunicação e como essa combinação concorre para um sistema mais ou menos plural e diversificado. Embora não se pretenda responder de forma cabal a questões como essa, a idéia é oferecer ao menos algumas pistas sobre onde procurar respostas tentativas a elas⁵⁴.

Se na seção anterior propôs-se uma análise sobre as restrições à formação de um mercado de comunicação que opere sob a lógica comercial, nesta a idéia é ir mais a fundo na questão e verificar se, de fato, há empresas no setor concorrendo e como se dá essa concorrência. O olhar, nesse caso, deverá se voltar tanto para a quantidade de veículos que operam no setor quanto para a proporção que cada um ocupa no mesmo. Mas não apenas isso. É muito importante também verificar se essas empresas têm condições econômicas que lhes permitam ser minimamente independentes do Estado. Em muitos casos, embora existam empresas que no papel não têm ligação com os governos, a dependência econômica coloca em xeque a possibilidade que teriam de fiscalizar o sistema político. Quando os veículos de comunicação comerciais não têm condições de se financiar sem anúncios de empresas estatais ou sem uma renúncia fiscal por parte do governo, é presumível que sua independência em relação a ele esteja em risco. Se a possibilidade de encerrar essa ajuda é uma ameaça à própria existência de uma empresa de comunicação, seja ela controladora de um jornal impresso ou mesmo de um canal de televisão, é no mínimo improvável que os atos daqueles que decidem sobre ajudar ou não sejam trazidos ao conhecimento do público⁵⁵. Não se afirma com isso que serão veiculadas versões corrompidas sobre os fatos, mas que eles poderão simplesmente não ser

54 Sugere-se, por exemplo, em *Comparing Media System*, que uma tradição de fraca aceitação da autoridade racional-legal, reforçada pelos comportamentos recorrentes, pode resultar na sua substituição por relações de cunho clientelista.

55 Em muitos casos, os órgãos do governo, responsáveis pela verba publicitária das empresas estatais e do próprio Poder Executivo, realizam reuniões junto à direção de veículos de comunicação para definir a distribuição dos anúncios. Ora, essa prática poderá ser extremamente nociva à possibilidade de se realizarem debates e investigações sobre as decisões do governo, uma vez que a própria sanidade financeira das empresas depende da “boa vontade” do próprio governo.

investigados. O mesmo pode ocorrer com opiniões contrárias às diretrizes e políticas públicas adotadas por qualquer governo: o espaço para essas críticas poderá ser definitivamente reduzido se não houver algum grau de autonomia das empresas em relação ao governo.

Essa questão é ainda mais emblemática quando se trata dos jornais impressos. Estes só prosperaram nos séculos XIX e XX por contarem com as receitas provenientes dos leitores, seja através de assinaturas ou das compras avulsas. A publicidade também se mostra importante, mas principalmente para as mídias eletrônicas, que, em geral, não cobram para que a audiência tenha acesso ao seu conteúdo – exceto os canais disponíveis apenas para assinantes. Uma maneira de analisar o grau de autonomia das empresas em relação ao governo pode ser o de verificar qual a parcela do financiamento dos principais jornais, revistas e canais de rádio e televisão são provenientes de publicidade estatal – e como são distribuídas essas verbas, se igualmente ou não. Em tese, quanto maior for essa parcela, menor deverá ser a autonomia das empresas. Outras formas de financiamento indireto, como renúncia fiscal, também poderão ser analisadas. Contudo, como estas incidem sobre todos os veículos sem distinção, é mais difícil a interferência do governo sobre os mesmos, pois não seria possível simplesmente escolher alocar o recurso em um veículo ao invés de outro.

Na esteira dessa mesma questão, é importante chamar a atenção para o segundo item do quadro proposto na seção anterior, qual seja, a existência de regras que impeçam o fim da concorrência no mercado de comunicação através da formação de monopólios ou oligopólios no setor. Nesta seção, o objetivo é propor uma discussão acerca da aplicação das possíveis regras e uma análise dos efeitos que elas têm sobre o mercado.

A primeira questão que se coloca à análise de qualquer estrutura de mercado é em relação o número de empresas existentes. Se houver apenas uma empresa, constitui-se um monopólio, se houverem poucas produzindo produtos semelhantes ou idênticos, constitui-se um oligopólio. É difícil, contudo, decidir qual expressão melhor descreve a estrutura de um mercado: por exemplo, o que são poucas e o que são muitas empresas? Parece mais profícuo, portanto, falar em graus de oligopolização ou concorrência. De acordo com a teoria econômica os monopólios surgem quando há algum impedimento à entrada de outras

empresas naquele mercado⁵⁶. Uma das formas tradicionais de evitar os malefícios causados pelos monopólios é a adoção de leis destinadas a subjugar o poder dos monopólios. Essa forma de legislação se destina a preservar a livre e irrestrita concorrência como regra da atividade econômica através do impedimento à fusão ou através da divisão de empresas. Assim como o monopólio, o oligopólio é uma situação em que a entrada de novas empresas será bastante dificultada. Presumivelmente, será desejável que o governo force as empresas de um oligopólio a competir entre si, de outra forma, com a formação de cartéis, a estrutura do mercado torna-se semelhante à estrutura monopolística. Mas, além disso, o Estado poderá intervir para estimular a entrada de novas empresas, procurando aproximar aquele setor de um mercado competitivo (MANKIW, 2001).

Nos termos da teoria econômica, os monopólios e os oligopólios falham na alocação eficiente de recursos. Eles produzem menos do que a quantidade de produto “socialmente desejável” e, por isso, cobram preços maiores do que o custo marginal (o custo para a produção de mais uma unidade), cobrado no mercado mais competitivo (MANKIW, 2001). No que se refere ao mercado dos *media*, a formação de estruturas pouco competitivas teria um problema básico que extrapola o previsto na teoria econômica: a concentração do poder de escolha das informações e idéias que irão ou não ocupar o espaço público⁵⁷. É fundamental verificar que indivíduos ou empresas são controladoras dos veículos de comunicação atentando, por exemplo, para a diversidade regional. É de se presumir que quando se concentra em uma determinada região e não há qualquer esforço para distribuir a produção de notícias e programas, haverá uma vantagem para aquela região no que se refere à oportunidade de expressão política e cultural. Em alguns casos, o controle das empresas pode se concentrar no pólo econômico de um país, do que não decorre que a produção de outras regiões não terá espaço no sistema mediático. No entanto, se tanto a direção comercial quanto a produção se concentram em uma região, as manifestações políticas e culturais das demais ficam tolhidas da possibilidade de se alçarem ao espaço público e tornam-se, com isso, menos relevantes no cenário nacional. Em última instância, tanto as linguagens regionais quanto as opiniões

56 Estas barreiras podem ser de três tipos: (a) um recurso-chave é propriedade de uma única empresa, (b) o governo concede a uma única empresa o direito de produzir determinado produtos e (c) os custos de produção tornam um único produtor mais eficiente do que um grande número de competidores (Mankiw, 2001, p. 316-7).

57 Presume-se, no entanto, que um mercado que envolve uma complexa cadeia de produção e distribuição como é o caso do mercado de comunicação, não irá estruturar-se de forma “ultra-competitiva”. O ideal, portanto, será estimular que a entrada de novos competidores não seja impedida. E, além disso, incentivar a multiplicação de controles mútuos e a formação de uma rede de *checks and balances* que vedem a instituição de acordos entre as empresas existentes.

políticas acabam relegadas ao plano regional e poderão até mesmo perder espaço nesse âmbito, que paulatinamente passaria a ser ocupado também pela produção das regiões, por assim dizer, centrais⁵⁸.

Uma outra forma de concorrência injusta no sistema mediático é o que se denominou monopólios cruzados, contexto em que uma mesma entidade controla canais de televisão, rádio e jornais impressos, além de provedores de conteúdo na internet, em uma ou em várias regiões de um mesmo país. Essa ausência de concorrência poderá representar uma falta de controle pelo mercado, controle este que impediria que apenas algumas vozes pudessem participar do debate sobre questões de interesse público, que se bloqueasse a inserção de novos temas e também que não houvesse inovações nas manifestações culturais. Fica comprometida, dessa forma, a própria representação da pluralidade de pontos de vista sociais, culturais e políticos no espaço de visibilidade pública proporcionado pelos meios de comunicação.

Além dos casos de monopólio e oligopólio, o quadro analítico deverá contemplar uma análise sobre quem são os proprietários dos canais de rádio e televisão, dos jornais impressos e revistas. Argumenta-se que não seria desejável que os responsáveis por decidir sobre a concessão do espectro de radiofrequência possam ser, eles próprios, concessionários desse bem público, nem tampouco que pessoas a eles relacionadas – como sócios, cônjuges, irmãos, filhos etc. – o sejam. Haveria, no mínimo, a possibilidade de um conflito de interesses que não é congruente com a lógica democrática de distribuição do poder de interferir politicamente. Àqueles que decidem sobre concessão e renovação de contratos com o poder público não deveria ser facultada a prerrogativa de decidir em causa própria. No limite, poderia haver uma instrumentalização dos meios de comunicação, que seriam utilizados como uma forma de dar vantagens aos políticos proprietários sobre os seus opositores locais.

O quarto item do quadro esboçado na seção anterior trata do órgão responsável por estabelecer as regras e analisar as concessões de canais de radiodifusão de sons ou de imagens e sons. Propôs-se, naquela seção, analisar quem seria responsável por essas deliberações, as regras para a composição de um conselho, se for o caso, e as suas prerrogativas. Para

58 Vide o caso dos EUA em relação aos países periféricos e mesmo aos europeus.

complementar aquela análise, a idéia nesta seção é delinear uma maneira de verificar o funcionamento de fato desse órgão, bem como a natureza das suas decisões. Compreender as implicações da organização e da operação desse corpo é fundamental para avaliar a possibilidade de instrumentalização do mesmo por forças políticas ou econômicas. Seria importante verificar os casos em que, apesar das regras, ocorre favorecimento recorrente a determinados atores, de que forma e porque isso se dá. Isso poderia ser feito através de uma análise, por exemplo, dos processos de concessão e renovação das concessões de espaços no espectro de radiofrequência. Avaliar se é recorrente a renovação imediata das concessões, se um mesmo grupo ou família detém o controle ou a direção de várias concessões e se são utilizadas as prerrogativas desse órgão para punir as empresas ou atores que infringem as leis estabelecidas. Dessa maneira pode ser mais bem entendida a ocorrência de monopólios ou oligopólios nesse setor, ou mesmo o comportamento de alguns concessionários que não seguem os preceitos constitucionais e que visam a conformação de um sistema mediático mais congruente com as exigências democráticas.

Também merece destaque nesta seção a estruturação do sistema público de comunicação. Desnecessário ressaltar mais uma vez que os canais públicos não são veículos que pertencem ao governo e por isso não são vias para a comunicação governamental. O papel desses canais tampouco é o de noticiar a versão do Estado sobre os fatos e menos ainda o de investigar as ações das oposições. Se os canais privados operarem como deles se espera, irão cumprir a tarefa de fiscalizar governo e oposições. O que se espera dos canais públicos é que exerçam aquelas atividades que os meios comerciais em geral não conseguem exercer satisfatoriamente. É improvável que um canal televisão privado ofereça ao seu público, por exemplo, programas sobre literatura ou sobre manifestações culturais de uma determinada região. Um canal público tem o dever de exibir uma programação que contemple ao público em geral aquilo que, de outra forma, só se pode acompanhar em salas de concertos às quais a maioria das pessoas não tem acesso⁵⁹. Também cabe aos canais públicos – porque não? – fazer uma crítica à própria imprensa, seja ela comercial, pública ou estatal. Entre os seus objetivos precisa estar o de discutir quais são os seus objetivos e porque segui-los. Em última instância, um de seus principais deveres é o de levar as pessoas em geral a ter uma visão mais crítica sobre os meios de comunicação.

59 Isso de forma alguma exime o poder público de democratizar o acesso a esse tipo de arte.

Certamente uma das preocupações dos *media* públicos é com a audiência. De nada adiantaria todo esse esforço sem que ninguém houvesse para ler, ouvir ou ver essa programação. No entanto, esta sem dúvida não pode ser a sua preocupação primordial. “Oferecer qualidade cultural sem se divorciar do público não é um desafio qualquer” (BUCCI, 2009). O mais importante é levar informação e cultura aos mais diversos públicos, o que não ocorreria em um sistema composto apenas por meios comerciais ou estatais.

Em geral, esses objetivos não são alcançáveis sem que exista também uma diversidade de rádios e televisões públicos de menor porte, comunitários, vinculados a universidades etc. É necessário, portanto, analisar – para além das regras – se no sistema mediático operam canais nesse formato. Muitas vezes, inclusive, um canal público de abrangência nacional é formado a partir de uma rede de veículos locais e as produções regionais, por isso, ocupam um espaço público muito maior do que ocupariam se ficassem restritos a uma comunidade específica. Ao fim e ao cabo, o que se pretende analisar com isso será a medida em que a complementaridade buscada entre meios comerciais, públicos e estatais é de fato cumprida. Meios alternativos, como aqueles teorizados por Downing (2002), poderão cumprir a função que o autor espera, de redefinir a posições de produtores e receptores das mensagens. A linha que separa os “usuários ativos” dos produtores dos meios alternativos é muito mais tênue e indistinta do que a que separa produtores e consumidores de bens produzidos pela indústria cultural. Por serem relativamente independentes da pauta política tradicional, estes meios poderão mais facilmente se opor a um ou mais elementos dessa pauta.

Muito embora sublinhe a importância dos movimentos sociais, Downing ressalva que não se deve deixar que a definição de mídia “radical” fique excessivamente circunscrita a eles. Um modelo de influência da mídia que preste atenção apenas aos efeitos imediatos da comunicação pode perder de vista a ressonância significativa a longo prazo. Para analisar o funcionamento destes *media* é, ademais, necessário prestar atenção aos atores responsáveis pela direção e operação deles. Nesse sentido, cabe discutir quais seriam as entidades “representariam” a sociedade civil e a legitimidade do processo através do qual se constituiriam como tais. Além do mais, é importante verificar se as formas de financiamento e as demais relações dessas associações com o Estado poderão colocar em questão a sua

autonomia.

Para dar os contornos finais ao tema, faz-se necessário ressaltar, uma vez mais, que a idéia da presente discussão não é criar a impressão – que seria, ademais, uma falsa impressão – de que os canais privados sejam controlados apenas por interesses comerciais e que a sua única preocupação seja em aumentar a audiência em detrimento de toda a qualidade das informações e do entretenimento que veiculam. O objetivo não é, tampouco, defender que os meios públicos sejam o oposto exato disso. Argumenta-se, apenas, que um sistema mediático precisa tanto de um quanto de outro. Só a imprensa comercial tem recursos suficientes para promover algumas investigações jornalísticas que demandam maiores gastos financeiros e de pessoal. Por outro lado, apenas os canais públicos são capazes de trazer ao espaço mediático certos discursos e manifestações culturais que de outra maneira ficariam relegados a um pequeno círculo.

Por vezes, analisar friamente as regras que recaem sobre um determinado sistema pode não ser suficiente para explicar como se dão as interações em seu interior. Comportamentos empiricamente verificáveis em muitos casos não são devidamente compreendidos ao olhar especificamente para o quadro institucional que busca estruturar um campo social, e isso por diversos fatores. Desde o desrespeito às regras até resultados advindos de uma combinação específica destas podem destoar, em medida razoável, do que se esperava encontrar ao discutir a regulamentação de um setor. Tendo em vista essas considerações, nesta seção procurou-se elaborar, tanto quanto um modelo analítico, um quadro taxonômico que possa complementar aquele esboçado na seção anterior e oferecer, dessa forma, um panorama mais robusto do objeto tomado para discussão.

Algumas conclusões: a aplicação do quadro conceitual-analítico

Antes de retomar as principais questões discutidas ao longo deste trabalho, vale a pena chamar a atenção para o fato de que esta parte sob o título “algumas conclusões” tem um objetivo um pouco distinto do que convencionalmente se atribui à parte “conclusão” em outros trabalhos. Importante esclarecer que não se trata de um capricho do autor, mas de uma necessidade de realizar um diagnóstico e uma classificação de alguns casos do mundo real com base no enquadramento teórico-analítico apresentado até aqui.

O presente trabalho foi organizado em dois capítulos “guarda-chuvas”, sob os quais foram discutidos dois conjuntos de idéias que, de toda forma, se completam e talvez não fariam sentido um sem o outro. No capítulo 1, partiu-se da vertente discursiva da democracia, baseada na teoria habermasiana, para o estabelecimento de alguns conceitos caros ao presente trabalho, como a idéia de um espaço público no qual os diversos atores, individuais e coletivos, poderiam deliberar a respeito dos temas que considerassem relevantes, inserir novos temas e influenciar as decisões políticas. Embora se admita como basicamente correto o conceito de democracia elaborado pela literatura inspirada na teoria do discurso de Habermas, procurou-se desconstruir alguns dos pressupostos que informam esse conceito, como a premissa de que os atores devem suspender os seus interesses individuais ao participar da deliberação pública. Argumentou-se, nesse sentido, que a democracia deve estar assentada tanto na busca, no limite individual, pela afirmação de si, quanto na construção de laços de solidariedade entre os indivíduos (REIS, 1994; REIS, 2003). Se a democracia repousa na afirmação de si e na legitimidade da busca individual de um ideal de boa vida que deverá ser distinto para indivíduos diferentes, torna-se fundamental suspender não a procura por interesses próprios, mas a adoção de *world views* que poderão ser parte de uma ideologia dominante travestida de interesse coletivo.

O que se pretendeu neste trabalho foi afirmar que não existe incongruência entre a afirmação de si através da busca individual por interesses e por um ideal pessoal de boa vida e o processo de deliberação. Como afirma o próprio Fábio W. Reis, notoriamente insuspeito quanto à legitimidade dos interesses individuais na dinâmica política, “a idéia de um processo

de deliberação coletiva guiado pela busca do acordo unânime se acha inevitavelmente subjacente, como referência utópica, à própria idéia de política” (2000, p. 5).

Na segunda parte do primeiro capítulo, procurou-se enquadrar essa discussão a respeito da deliberação pública em uma análise da estruturação do sistema mediático. Uma das premissas a informar esse debate é a de que os *media* podem proporcionar um fórum de diálogo amplo e dar visibilidade à diversidade de argumentos e opiniões dos cidadãos, facultando a estes a participação no debate público e uma forma de influência nas decisões políticas que vai além da expressão periódica de suas preferências através do voto. Argumentou-se que

Para entender o processo de mediação operado pelos meios de comunicação é preciso estar atento às regras, às convenções e aos constrangimentos, quer sejam criados pelo sistema, quer sejam auto-impostos pelos comunicadores profissionais (MAIA, 2008, p. 99).

Optou-se, contudo, por focar especialmente o primeiro aspecto, ou seja, as condições sob as quais a operação do sistema dos *media* favoreceria uma deliberação pública mais plural e, portanto, mais democrática. Defendeu-se a idéia de que algumas condições poderiam tornar o sistema mais aberto à livre expressão de opiniões e manifestações culturais, levando dessa forma a um aprofundamento da própria democracia. Tratou-se, nessa parte, das questões colocadas a essa problemática pela crescente comercialização dos veículos que compõem o sistema mediático e a conseqüente conformação de um mercado de comunicação. Se, a princípio, esse processo pode tornar os meios mais autônomos em relação ao Estado, a competição a que estão sujeitos tipicamente os agentes em mercados tende levar à concentração de recursos em poucos atores, comprometendo a própria competição que é característica importante da idéia de mercado. Argumentou-se que a atuação de um agente de regulação é fundamental para evitar que um número pequeno de atores tenha a prerrogativa de escolher as informações, opiniões e temas que ocuparão o espaço público dos meios de comunicação.

Para robustecer essa discussão, buscou-se analisar as implicações dessa forma de estruturação dos sistemas mediáticos para a liberdade de expressão. Nesse intuito, realizou-se um diálogo entre versões diferentes sobre o alcance e o conteúdo desse conceito nas sociedades contemporâneas. Na mesma linha das idéias tratadas nas seções anteriores, defendeu-se que o

estabelecimento de uma área em que o Estado fosse impedido de interferir – leia-se o mercado de comunicação – poderia resultar não em mais liberdade de expressão aos indivíduos, mas na concentração do poder de escolha das opiniões e temas que poderiam participar do debate público. Contudo, argumentou-se que o próprio escopo e a forma de atuação dessa agência de regulação deveria ser objeto de controle externo. Ademais, as regras não deverão recair sobre a escolha dos conteúdos que poderão ocupar o espaço público, mas sobre a estrutura do sistema – é importante que não se exerça censura prévia e que a regulação se dê *a priori*.

Uma das maneiras como o Estado tradicionalmente atua para tornar o mercado de comunicação mais plural é através do fomento de um sistema público, de canais cuja lógica de atuação seja diversa da lógica dos canais comerciais. O que se procurou fazer nesse caso não foi uma crítica a estes últimos, mas chamar a atenção para o caráter complementar da operação de canais públicos⁶⁰. Ressaltou-se a importância de meios alternativos e outros meios públicos para a comunicação social, tendo em vista a possibilidade oferecida por estes para a expressão de pontos de vista e temas que, de outra forma, seriam excluídos da deliberação pública. Por se encontrarem relativamente independentes da competição por audiência, os veículos públicos teriam mais autonomia para organizar uma programação com uma diversidade de manifestações políticas e culturais, ou mesmo criticar a própria forma de comunicação comumente realizada pelos canais comerciais.

Posta esta discussão, partiu-se, no capítulo dois, para a elaboração de um quadro analítico capaz de verificar as condições sob as quais operam os sistemas mediáticos. Para situar essa discussão na área de estudos comparados sobre estes sistemas, na primeira parte do capítulo foram apresentados dois importantes estudos sobre o tema, dos quais, não há dúvida, o presente trabalho tomou emprestadas algumas categorias. *Four Theories of the Press*, de 1956, inaugurou essa agenda de pesquisa ao se propor a análise das diferenças encontradas nos sistemas de mídia ao redor do mundo. A aposta dos autores – e eles não chegam a realizar uma análise empírica para testá-la – é que essas diferenças são fruto da coloração assumida pelos sistemas político e social em um país. Dessa forma, Siebert et al. (1956) esboçam quatro “teorias” nas quais estaria baseada a organização dos *media*: as teorias autoritária, libertária, soviética e da responsabilidade social (a terceira seria uma adaptação da primeira, a quarta, da

60 Quando se fala em “público”, refere-se a uma lógica que é diversa das lógicas estatal e comercial.

segunda). Ainda segundo eles, as teorias libertária e da responsabilidade social seriam congruentes com o ambiente democrático, nesse sentido a comercialização e a posterior promoção da responsabilidade social dos meios seria um objetivo a ser seguido.

Já em *Comparing Media System*, de 2004, Hallim e Mancini se propõem, como se viu, uma análise menos normativamente do que empiricamente orientada. Os autores deixam de adotar como pressuposto que a comercialização levaria à pluralização do sistema, para indagar se isto de fato ocorre e em que casos. Para tanto, mobilizam dois conjuntos de variáveis, um sobre as características do sistema mediático, outro sobre as do sistema político. Embora admitam que o modo como se organizam os meios de comunicação afete as demais estruturas sociais, Hallim e Mancini afirmam que não se pode compreender as mídias sem entender a natureza do Estado, do sistema político-partidário, o padrão de relações entre interesses políticos e econômicos e o desenvolvimento da sociedade civil. Propõe-se, então, a classificação dos sistemas mediáticos em três modelos distintos a partir da combinação destas e de outras variáveis. Os modelos seriam o pluralista polarizado, no qual se observa a integração da mídia com partidos políticos, fraco desenvolvimento histórico da mídia comercial e um papel forte do Estado; o democrático-corporativista, que se caracteriza pela coexistência histórica de mídias comerciais e mídias ligadas a organizações sociais e grupos políticos, e por um papel relativamente ativo mas legalmente limitado do Estado; e o liberal, caracterizado pela relativa dominância de mecanismos de mercado e da mídia comercial⁶¹.

O presente trabalho procurou explorar uma outra face da relação entre democracia e comunicação. Admite-se a importância das variáveis mobilizadas pelos estudos apresentados para a compreensão das diferenças na organização e operação dos sistemas mediáticos. Não restam dúvidas de que as estruturas sociais e políticas têm influência decisiva sobre a estruturação de uma grande variedade de instituições e sistemas, entre eles os meios de comunicação. Entretanto, acredita-se que uma análise mais detida especificamente a respeito da regulamentação e do funcionamento do sistema mediático pode oferecer respostas a resultados da operação do mesmo que parecem incongruentes com as estruturas políticas.

61 Hallim e Mancini fazem questão de ressaltar que os sistemas de mídia não são homogêneos: eles se caracterizam pela coexistência de veículos que operam sob princípios diversos. Por vezes, inclusive, a divisão entre as mídias implica uma divisão do trabalho entre elas, ou mesmo em conflitos entre princípios divergentes. No entanto, as características encontradas em cada modelo seriam interrelacionadas, não ocorreriam acidentalmente (2004, p. 11).

Orientado por uma visão da dinâmica política baseada em alguns dos elementos normativos do conceito de esfera pública e no conflito de interesses característico da política em um ambiente democrático, a segunda parte do capítulo buscou construir algumas categorias analíticas através das quais fosse possível avaliar tentativamente as condições oferecidas pelo sistema de mídia à deliberação pública. Baseado, portanto, em premissas que foram construídas durante a revisão da literatura, as categorias esboçadas se dividiram em duas partes complementares: na primeira, foram propostas seis variáveis para analisar as regras que recaem sobre a estrutura do sistema dos *media*; na segunda, fez-se o mesmo em relação, agora, não às regras, mas ao funcionamento do sistema no “mundo real”.

Em relação ao primeiro item, propuseram-se os seguintes indicadores: (1) a existência de impedimentos à formação de um mercado de comunicação; (2) a conveniência das regras sobre a formação de monopólios ou oligopólios nesse mercado; (3) os atores a quem é permitida a propriedade ou o controle de veículos de comunicação; (4) a que agências ou conselhos é atribuído o poder de regular a comunicação social; (5) a existência e a natureza das regras que recaem sobre o conteúdo daquilo que é veiculado em meios impressos; e (6) a natureza da intervenção do Estado sobre as redes de comunicação públicas ou não-governamentais. Já no que diz respeito ao funcionamento dos *media* no mundo real, propôs-se avaliar: (1) a existência e a consistência do mercado de comunicação privado; (2) as características da propriedade dos veículos que compõem essa parte do sistema mediático; (3) o funcionamento do órgão ou conselho responsável por decidir sobre as concessões de espaços para a exploração de serviços de radiodifusão; (4) a existência e a natureza dos canais públicos de comunicação, veículos comunitários e regionais; e (5) como se organizam estes canais, procurando compreender como funcionam os conselhos que os regulam, como são financiados e quem os dirige. Tendo em vista ser esta apenas uma parte do complexo social, político e cultural de uma sociedade, não se pretendeu tomá-lo como a panacéia para a solução de todos os problemas relacionados à democracia e à democratização. O que se buscou foi, na verdade, tomá-lo como uma fração importante dos processos de deliberação pública nas sociedades contemporâneas. Resta, no entanto – para concluir esta dissertação –, ilustrar os itens propostos com algumas considerações sobre o funcionamento de sistemas mediáticos concretos.

Apesar da reconhecida importância dos meios de comunicação, a literatura na área da ciência política tem recorrentemente deixado em segundo plano o papel destes meios no esforço recíproco de cidadãos e representantes no intuito de trocar informações e influenciar decisões. Especialmente, parece haver uma lacuna de estudos comparativos sobre a influência mútua da interação entre o fluxo de informações políticas, por um lado, e o caráter da democracia e de atitudes e comportamentos políticos em diferentes países, por outro (MUGHAN & GUNTHER, 2000). O modelo geral de organização do sistema mediático em regimes autoritários ou totalitários é o de um controle tão grande quanto possível do governo sobre os meios de comunicação no intuito de garantir os objetivos buscados pelo regime. Já em regimes democráticos, o sistema de mídia tende a funcionar a partir de múltiplos centros de produção e difusão de informações e opiniões, ampliando tanto quanto possível a diversidade de temas e pontos de vista que ocupam o espaço público mediático. Contudo, não é possível aceitar sem mais essas características, pois nem a mídia é totalmente controlada e controladora nos regimes não-democráticos, nem tão livre e plural nos democráticos. Embora muitas vezes exagerada, tal dicotomia goza de certa superficial plausibilidade se o olhar do analista se volta para o contexto da guerra fria, como no caso de *Four Theories of the Press*, quando os países ocidentais se reconstruíram política e economicamente e adotaram uma perspectiva mais liberal sobre o sistema mediático, permitindo a competição entre meios de comunicação bem como o seu controle privado. Enquanto, de outro lado, a União Soviética, que então também prosperava economicamente, buscava instrumentalizar a mídia para atender os objetivos do partido. A dicotomia entre democracia e liberdade da mídia, por um lado, e autoritarismo e controle do governo sobre a mídia, por outro, parece não atender mais aos propósitos do analista se o seu olhar se volta para o mundo pós década de 1980, quando a democracia parece ter expandido os seus contornos por mais amplos territórios – surgem em meio a essa expansão várias formas intermediárias de estruturação dos sistemas mediáticos. Viu-se, então, que mesmo com o controle da mídia, os regimes autoritários/totalitários não foram bem sucedidos em muitos casos e o que parecia improvável ocorreu: o regime soviético entrou em colapso e deu origem a diversos estados que, ao menos em princípio, buscavam mais democracia. Ao mesmo tempo, o estereótipo segundo o qual uma mídia não controlada pelo governo contribuiria fatalmente para a democracia parece ter ido por terra. Houve, com o tempo, uma perda daquela ilusão segundo a qual os *media* nos países de democracia estabelecida funcionariam necessariamente como instrumentos para aprofundar a democracia,

pois notou-se recorrentemente que eles não atendiam aos pressupostos colocados pela teoria democrática em relação à quantidade, qualidade e pluralidade das informações que deveriam estar disponíveis aos cidadãos (MUGHAN & GUNTHER, 2000).

Argumentou-se neste trabalho que duas variáveis em nível macro são deveras importantes para entender a natureza da relação entre mídia e política: a estrutura do sistema de mídia em cada país e o padrão de regulação governamental sobre os meios de comunicação. Parece emblemático nesse sentido o caso da redemocratização no Chile, cujas mudanças no padrão de organização do sistema mediático foi um dos fatores que precipitou o fim do regime autoritário pinochetista.

O desenvolvimento da imprensa escrita no país recebeu forte apoio do setor privado, mas, pelo menos até 1973, sua configuração era fortemente moldada pelas forças políticas. O rádio, por seu turno, sempre foi visto como um meio voltado para o entretenimento. Nesse sentido, a aliança com o mundo político se deu apenas quando houve uma intensificação do conflito político. Além disso, até 1973, estações de rádio (e também jornais impressos) não-privados (como aqueles controlados por universidades ou pelo Estado) tinham pouco espaço e pouca influência sobre a opinião pública no país. O desenvolvimento da televisão no Chile se deu primordialmente através de entidades públicas e do Estado. Tanto que até o início dos anos 1990 não havia permissão para o funcionamento de canais controlados privadamente no país (TIRONI & SUNKEL, 2000, p. 168-169).

Em um primeiro momento, o governo Pinochet cuidou de eliminar aqueles veículos que tinham ligações com qualquer dos partidos da oposição e de partidarizar os canais estatais de rádio e televisão. Em um segundo momento, especialmente a partir da década de 1980, passou a incentivar o setor privado a controlar jornais, rádios e, a partir de 1990, também a televisão. Durante os anos 1980, a maior parte do setor de comunicações passou a fazer parte do sistema de mercado. Com a eliminação da configuração partidária dos veículos, o governo fomentou o caminho para a consolidação do setor privado como líder no mercado de comunicação, primeiramente na mídia impressa e no rádio, depois na televisão (TIRONI & SUNKEL, 2000, p. 172).

O ressurgimento de um pluralismo político-ideológico na mídia se deu através do estabelecimento de meios alternativos por opositores do regime, meios estes que procuraram legalizar-se ao invés de agir na clandestinidade. Este foi o caso de revistas e estações de rádio, que tinham como objetivo unir as forças políticas que lutavam pela democratização. Embora não fossem formalmente ligadas a partidos políticos, havia a participação daqueles legalizados seja no financiamento, seja na participação direta de seus líderes como comentaristas políticos. O objetivo, principalmente dos atores políticos mais próximos do centro ideológico, não era rejeitar totalmente o sistema, mas, antes, participar do debate tomando posições dentro do *mainstream* mediático. Na medida em que diversos atores políticos, mesmo aqueles que não haviam sido totalmente removidos da cena política, não podiam se expressar publicamente na arena política, os meios de comunicação passaram a ser um espaço em que poderiam ser interlocutores (o objetivo não era tornar a mídia uma instituição representativa, mas dar a oportunidade para que outras vozes fossem ouvidas no debate público). Ademais, dessa forma a mídia reintroduzia no espaço público temas políticos que haviam sido dele excluídos (TIRONI & SUNKEL, 2000, p. 174).

Contudo, a modernização ocorrida com a estratégia de liberalização econômica adotada pelo regime teve também um impacto significativo nesse sentido. Se é certo que as mídias alternativas davam voz a atores excluídos do debate público, o seu impacto não tinha o alcance que, por exemplo, poderia ter a mídia comercial, especialmente a televisão. A influência destes sobre a opinião pública últimos era muito mais maciça. Os meios de comunicação comerciais, no decorrer dos anos 1980, encontravam dificuldades em manter o seu compromisso com a modernização e o progresso sem se distanciar da incongruência entre a liberdade na esfera econômica e o forte controle do Estado no âmbito político e social. Dessa forma, os *media* de massa, de certa forma, enfraqueceram a credibilidade do sistema, reduzindo a sua possibilidade de manutenção por um longo período de tempo. Dois episódios foram decisivos para esse enfraquecimento, a visita do Papa João Paulo II e o Plebiscito⁶², em 1988. A presença da oposição na televisão em eventos foi, sem dúvida, um dos fatores cujo impacto se fez sentir na mudança da imagem que o povo chileno tinha dos líderes políticos até então. A imagem de que era possível uma transição à democracia sem uma mudança abrupta e violenta passou a dominar o cenário político de então, deixando de lado a imagem de que a

62 O Plebiscito decidiria se Pinochet permaneceria na Presidência até 1997. O resultado foi de 45% para o Sim e 55% para o Não. Convocaram-se, então, eleições para presidente e para o Congresso no ano seguinte.

oposição era composta apenas por radicais (TIRONI & SUNKEL, 2000, p. 184).

Sob o regime democrático que se instalou a partir das eleições de 1989, os sistema mediático passou a ser completamente dominado pelo setor privado, em parte porque os veículos que não se desligaram das forças políticas às quais eram vinculados deixaram de ter apelo frente a um público com uma visão diferente da política, menos ideológica. Isso tudo em meio a uma crise econômica que atingiu fortemente o país e o setor de comunicação. Além disso, as mídias estatais foram privatizadas ou entregues ao setor público, reduzindo assim a influência do governo sobre os meios de comunicação. A própria televisão pública chilena foi convertida em uma entidade pública autônoma dirigida por um corpo de diretores aprovado pelo Senado. Foram quatro os pontos-chave em que se modificou o sistema de mídia chileno e a sua relação com a política: (1) houve uma modernização da estrutura dos meios de comunicação durante o regime militar chileno, com a privatização do controle dos veículos e a predominância da televisão como principal meio de informação, (2) tal modernização foi responsável, em certa medida, por uma precipitação na queda do governo Pinochet, uma vez que tornou-se insustentável para os meios de comunicação apoiar ao mesmo tempo a liberdade na esfera econômica e a restrição na esfera política, (3) o papel da mídia de oposição foi fundamental na medida em que trouxe ao espaço público temas e personagens impedidos até então de ocupar esse espaço e (4), grande parte das mudanças por que passaram os meios de comunicação de massas não foram concomitantes à democratização política, foram, antes, levadas à cabo pelo próprio regime de exceção (apenas os veículos mais fortemente ligados a forças políticas foram impactados de forma ampla pela democratização, pois desapareceu, com o fim do regime, o inimigo contra o qual lutavam, além de ter havido um processo de mudança na cultura política chilena, fazendo com que os cidadãos optassem por meios mais imparciais) (TIRONI & SUNKEL, 2000, p. 192-93).

No entanto, tanto no Chile quanto nos outros países latino-americanos, o fato de o capitalismo ter sido em grande parte forjado a partir do Estado – o caso da “indústria cultural” é tradicionalmente citado como exemplo – levou a certa dependência das empresas em relação ao Estado. Como se tratou neste trabalho, a independência das empresas privadas é um fator determinante para a sobrevivência do jornalismo. A falta de autonomia dos *media* se agrava nas menores cidades e nos veículos de menor porte, embora não seja privilégio destes, o que

leva a uma dificuldade enorme de se fiscalizarem os atores políticos. Um contexto em que a ingerência do Estado sobre as empresas é elevado aumenta o grau de insegurança por parte dos anunciantes privados que desejam investir em meios de comunicação confiáveis. Com isso, reduzem-se também os investimentos e, portanto, cresce ainda mais a dependência em relação ao Estado. Outro problema tradicionalmente associado à região é a fraca capacidade regulatória do Estado em relação às concessões de canais de rádio e televisão e como isso afeta a distribuição de poder. Em vários países se encontram monopólios ou oligopólios nesse setor, o que acaba afetando também decisões que poderiam interferir nesse descumprimento das leis, pois criam-se pólos de poder que impedem qualquer mudança no *status quo* que possa contrariar os interesses das grandes empresas desse mercado. No Paraguai, por exemplo, a distribuição de rádios comunitárias obedeceu critérios estritamente políticos, o que fez com que boa parte das concessões fossem para aliados do Partido Colorado (RUIZ, 2008).

Não obstante várias modificações trazidas pela Constituição de 1988, o sistema de mídia brasileiro, em especial os meios eletrônicos, apresenta reduzida diversidade, característica associada, entre outros fatores, a uma espécie de oligopólio familiar no sistema de rádio e televisão. Segundo dados apresentados por Lima (2001), perto de 90% do mercado de radiodifusão comercial no Brasil é controlado por apenas quinze famílias, sendo que, dentre elas, algumas são famílias tradicionalmente associadas a atores políticos, como os Jereissati no Ceará, os Sarney no Maranhão, os Collor em Alagoas e os Magalhães na Bahia.

Outro fator a ser levado em conta é o modelo de distribuição de concessões para canais de rádio e televisão. Norma criada no período autoritário (1964-1985) deixava nas mãos do Presidente da República a prerrogativa de distribuição de tais concessões, que eram evidentemente usadas como recurso de barganha política. A Constituição de 1988, procurando limitar o poder do governo de dar concessões a aliados políticos e de revisar contratos e concessões daqueles veículos que lhe façam oposição, instituiu a necessidade de aprovação do Congresso Nacional para a validação dos atos do Executivo, norma que tampouco é livre de problemas. Na Bahia, por exemplo, cerca de 50% das emissoras de rádio são de propriedade de políticos locais, vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, senadores; em Pernambuco esse percentual é de 44%; em Minas Gerais, 33% e em São Paulo, 20% (AZEVEDO, 2006). Além disso, embora a Constituição de 1988 afirme, no seu artigo 223,

que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, **observado o princípio de complementaridade dos sistemas privado, público e estatal**”, 95% desse sistema está nas mãos empresas privadas (grifo nosso).

Pela Carta de 1988, a União detém a prerrogativa de conceder – não doar –, com posterior autorização do Congresso, uma parte do espectro de radiofrequência para que empresas privadas, grupos sociais e outros atores explorem aquela parte e prestem o serviço de rádio e televisão. Para tanto, o Estado deve garantir que os concessionários entreguem aos cidadãos um serviço que seja congruente com a função social a eles atribuída pela Constituição. Entre as especificações, destaca-se o artigo 221, segundo o qual

A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive a sua divulgação;
- III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (BRASIL, 2009).

Ainda que a Carta Magna defenda a complementaridade entre veículos estatais, públicos e comerciais, decretos e outras leis complementares restringem em muito o alcance e a força de canais de rádio e televisão públicos não-estatais. O decreto 2.615/98 – modificado posteriormente – e a lei 9.612/98 que regulamentam as rádios comunitárias, por exemplo, proíbem que o sinal dessas rádios tenham alcance maior do que 1 km, que elas transmitam em rede e que ultrapassem a potência de 25 Watts. Além disso, o Estado se abstém de proteger as rádios comunitárias da interferência do sinal de rádios comerciais, em contradição latente com o que afirma a Constituição.

Na Carta de 1988, foi estabelecida ainda a instituição de um Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso Nacional⁶³ para a regulamentação dos meios de

⁶³ A criação do Conselho de Comunicação Social do Senado Federal tinha a intenção de se estabelecer, no Brasil, um órgão semelhante à FCC (Federal Communication Commission), órgão regulador norte-americano. O CCS tinha caráter consultivo e dispunha de quatro vagas destinadas aos profissionais da comunicação social, quatro para empresários do ramo e cinco aos integrantes da sociedade civil. Todos eram eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, cabendo às entidades sugerir nomes à Mesa Diretora da Casa.(Fonte:

comunicação. Embora com a instalação prevista em 1988, só em 2002 foi de fato criado o órgão e, desde o início de 2007, foi desativado. Boa parte das normas estabelecidas pela Constituição no Brasil não chegaram sequer a ser regulamentadas pelo Congresso Nacional, o que as torna ineficazes legalmente. Parece improvável que esse quadro seja modificado tão logo. Os atores responsáveis pela regulação são, muitos deles, donos, diretores ou controladores de empresas que exploram os serviços a serem regulados. Presumivelmente, o controle social sobre a utilização de um bem escasso – no caso, o espectro de radiofrequência – poderá ser bastante prejudicado.

Ambos os estudos analisados no segundo capítulo deste trabalho classificaram o modelo norte-americano como o ponto extremo na escala de “liberalidade” em relação ao mercado de comunicação, o que seria também uma tendência no que diz respeito à interação entre o Estado e outros setores da economia. Segundo Patterson (2000),

Em comparação com outros sistemas de notícias, o norte-americano é um dos mais livres. Sua orientação é dada pela Primeira Emenda, na qual se lê: 'O Congresso não deverá redigir nenhuma lei...restringindo a liberdade de discurso ou da imprensa' (p. 242).

A Constituição dos EUA procurou, através da liberdade para a imprensa, dar aos cidadãos uma forma de liberdade de expressão. Contudo, o tema da produção das notícias e da cobertura diária não se constituíam como um problema à época em que a imprensa era constituída por um impressor e um panfleteiro, e em que qualquer vários cidadãos poderiam tornar-se difusores de informações, ainda que cada um lograsse alcançar um tanto restrito para os padrões atuais. Desde o crescimento das redes de televisão e dos jornais de circulação em massa, isso deixou de ser verdade já que passou-se a exigir um montante enorme de recursos financeiros para que se possa comprar ou fundar um veículo minimamente eficaz.

Atualmente, os EUA possuem uma imensa gama de veículos impressos e eletrônicos, quase todos eles controlados por empresas e orientados para a economia de mercado. Nos primórdios da República norte-americana, a busca pelo lucro não era o objetivo mais importante. Os jornais eram, em geral, orientados para uma pequena parcela de leitores e bancados pelo governo ou pelos partidos. No entanto, ao final do século XIX, com o

Observatório da Imprensa).

crescimento no número de leitores e o aumento na circulação dos jornais, surgiu a necessidade de um novo formato de jornalismo, mais objetivo e que tratasse os partidos com igualdade. Nos anos 1920, o rádio tornou-se o principal meio informativo. A indústria desse novo meio seguiu a ideologia econômica do *laissez-faire*, então dominante (PATTERSON, 2000).

A televisão só se tornou um meio importante ao final da década de 1950, quando 80% dos lares norte-americanos possuíam ao menos um aparelho. A TV foi criada como um meio menos informativo do que de entretenimento. No entanto, as principais redes perceberam que o papel informativo também era promissor em termos de audiência, especialmente pela popularidade do então presidente JFK⁶⁴.

Diferentemente do rádio, que aumentou o apetite por notícias e mesmo a circulação dos jornais, a televisão competia fortemente com os jornais impressos, fazendo inclusive com que vários jornais vespertinos fechassem as portas. A TV a cabo teve um impacto diferente sobre o público: ao mesmo tempo em que permitiu o surgimento de uma rede de notícias 24 horas (CNN), deu início a uma competição pelo horário nobre, antes dominado pelos telejornais. A audiência desses programas caiu com a expansão dos canais a cabo, e o formato dos mesmos também se voltou mais ao entretenimento. A comercialização da imprensa norte-americana, segundo pesquisas, resultou em versões imensamente homogêneas das notícias. Outra característica importante da mídia norte-americana é a postura, em geral, *adversarial* em relação aos políticos. Ou seja, julgam-se na responsabilidade de agir como um juiz das ações e discursos de membros dos poderes constituídos (PATTERSON, 2000).

Em geral, nota-se que

As orientações comercial e *adversarial* da mídia noticiosa dos EUA afetam profundamente a cobertura política, principalmente em caminhos que levam à redução da capacidade dos meios de funcionarem como instrumento de informação pública e debate. O objetivo primordial da mídia não é o de promover um mercado livre de idéias, mas antes de 'atrair e manter uma ampla audiência para os anunciantes' (PATTERSON, 2000, p. 253).

A escolha do que será noticiado está, neste sentido, menos ligada à noção do que é

64 Segundo Patterson (2000), a televisão se desenvolveu em um sistema comercial, tal como o rádio na década de 1920. Os canais públicos só surgiram quando as redes comerciais já estavam solidamente estabelecidas.

publicamente relevante do que ao caráter de “novidade” das informações e opiniões. Estudos mostram que, cada vez mais, as informações políticas, em geral, são tratadas como um jogo – ou uma corrida de cavalos – e não como um tema relevante (IYENGAR, 1994). A centralidade que adquiriram os jornalistas, em detrimento dos políticos, nos noticiários também ajudou no processo de transformação do modo de informar, que tornou-se mais parecido com uma disputa entre duas pessoas e não entre dois projetos políticos. Segundo estudos do *Times-Mirror Center for the People and the Press*, essa tendência levou também a um desinteresse dos cidadãos pelas notícias e principalmente por aquelas notícias mais aprofundadas (PATTERSON, 2000).

Nota-se, portanto, que um modelo como o norte-americano, baseado fortemente na identificação do sistema mediático com um mercado de comunicação, cuja interferência pública é bastante reduzida, possui alguns problemas. A mudança de orientação do jornalismo para um jornalismo interpretativo parte da premissa de que os jornalistas têm a capacidade de avaliar coerentemente as atitudes e opiniões dos políticos. Essa mudança reduziu a oportunidade daqueles que estão de fato envolvidos na expressão e defesa de determinados valores, reduzindo, assim, a conexão destes com aqueles a quem representam (PATTERSON, 2000). Mas, além disso, um outro fenômeno também se verifica no mercado norte-americano: a concentração da propriedade. Em uma obra que, embora um tanto apocalíptica em suas conclusões, traz dados relevantes para se entender o processo em questão, Bagdikian (1993) mostra como, paulatinamente, foi-se reduzindo a competição no mercado norte-americano dos *media*. O autor compara o controle centralizado dos meios de comunicação em poucas corporações privadas nas sociedades democráticas à centralização que se dava nas sociedades comunistas, neste caso no governo. Embora considere improvável que, em uma sociedade complexa social e economicamente, a mídia acabe sob o controle de um só dono, a tendência que se verifica é de uma redução muito grande no número de corporações e/ou acionistas que controlam vasta gama dos meios de comunicação de massa, incluindo jornais, revistas, canais de rádio e televisão, editoras etc.

Parte da literatura argumenta, utilizando a Primeira Emenda, que a liberdade de expressão estaria sob risco se passasse a ser tutelada pelo Estado, responsável por regular mais fortemente o mercado de comunicação. No intuito de se defender daqueles que criticam a falta

de regulação e a redução da diversidade causada pela oligopolização do mercado mediático, alguns autores argumentam também que a liberdade do mercado, tão cara aos norte-americanos, estaria sendo reduzida dessa forma. Estes autores, no entanto, deixam de lado que a concentração no setor, por si própria, age contra o mercado no sentido de diminuir a possibilidade de concorrência e as chances de escolha dos consumidores. Além disso, a falta de regulação permite que as empresas tenham sempre lucros maiores em detrimento da qualidade do jornalismo – a concentração, em geral, não favorece a diversidade, pelo contrário (BAGDIKIAN, 1993).

Bagdikian (1993) mostra também um outro lado da questão. Em muitos casos, segundo ele, haverá uma dificuldade enorme para os meios de comunicação, em um mercado concentrado, noticiar fatos ruins envolvendo as grandes empresas, seja devido às ligações que os líderes corporativos em geral mantêm com os donos das entidades mediáticas, seja à sua ligação com líderes políticos – em alguns casos são também controladores no mercado financeiro das empresas de mídia. A influência das grandes corporações sobre aquilo que é veiculado em jornais e canais de rádio e televisão poderá ser decisiva para se entender a escolha e a omissão de notícias e opiniões que irão ocupar predominantemente o espaço público norte-americano.

Outro país tradicionalmente identificado com uma orientação liberal, a Inglaterra representa um caso interessante de se analisar. No país, a imprensa escrita e os canais de televisão representavam, pelo menos até o início da década de 1990, dois extremos de um contínuo imaginário cujo ponto inicial fosse uma leitura mais partidária e o final uma menos partidária da política. Contudo, isso vem sendo paulatinamente desconstruído e os dois meios parecem se aproximar mais do centro do contínuo. O impacto dessas transformações sobre o debate público e o tipo de informações sobre política ainda é incerto.

Da década de 1960 até meados da década de 1990 houve um declínio significativo no número de leitores de jornais diários na Inglaterra. A imprensa escrita, que sempre fora caracterizada por uma forte ligação com os partidos políticos, sofreu com isso um impacto significativo. Do total de leitores, atualmente, aproximadamente a metade concentra-se nos tablóides como o *Sun* e o *Daily Mirror*. Entre 1945 e 1970, o sistema partidário britânico era monopolizado por Conservadores e Trabalhistas, que concordavam em grande parte em relação às atividades de

que o governo deveria participar. Além disso, havia uma superposição bastante evidente entre as classes sociais e os partidos. O sistema mediático, dominado pela imprensa escrita, refletia essa divisão e os jornais diários mostravam claramente a sua orientação, reforçando o *status quo* partidário, já que, em geral, trabalhistas liam jornais trabalhistas e conservadores, conservadores (SEMETKO, 2000).

O rádio e a televisão sempre foram um híbrido de serviços públicos e privados. Tendo surgido primeiro o serviço público, com a BBC no período entre-guerras, este desde sempre foi financiado por taxas anuais cobradas dos proprietários de rádios e agora de televisões. Desde sempre também procurou-se estabelecer sua independência em relação ao governo, em especial na rotina diária. Contudo, por sobreviver de financiamento público, muitos colocam em dúvida sua capacidade de fiscalizar o governo, principalmente no momento do Parlamento votar a taxa cobrada dos proprietários de televisões. Nos anos 1950 foi criada a ITV (Independent Television), financiada exclusivamente por anunciantes e organizada em bases regionais, com mais de uma dúzia de companhias regionais que operam em rede em determinados períodos. As obrigações das redes de TV, inclusive da ITV, são dadas por um estatuto – que as obriga, entre outras coisas, a serem imparciais ao reportar assuntos políticos. Por 40 anos os jornais da ITV e da BBC foram os principais e mais respeitados programas de notícias da Inglaterra. Depois de 1997, a ITV obteve a permissão para adotar uma programação mais parecida com a norte-americana, colocando programas de entretenimento no horário nobre e repartindo o tempo do seu noticiário. Segundo o autor, essa mudança é um reflexo do aumento da competição entre os canais privados, cujo número cresceu fortemente ao longo do tempo (SEMETKO, 2000).

Nota-se, portanto, que, embora tenha havido um grande crescimento no número de canais disponíveis, não é possível afirmar que disso tenha decorrido uma maior oferta de notícias. Antes, esse processo parece ter levado a uma maior oferta de outros tipos de programas, que levam aqueles menos interessados em política a ficarem ainda menos expostos a notícias sobre o assunto. Por volta de década de 1970, a televisão tornou-se o principal meio através do qual os ingleses obtinham informações políticas, o que teve impactos na relação entre mídia e política no país. A partir dessa mudança, surgiu a possibilidade dos outros partidos, de menor expressão eleitoral até então e sem influência sobre a imprensa escrita de outrora,

terem suas opiniões veiculadas e surgirem como alternativa a eleitores insatisfeitos com os maiores partidos (SEMETKO, 2000).

Os casos apresentados até aqui em alguma medida evidenciam questões que já haviam sido tratadas nos dois capítulos que representam o núcleo deste trabalho. Se, por um lado, a liberalização da mídia parece favorecer uma democratização bem-sucedida – e o Chile parece se encaixar nesse aspecto –, não seria seguro afirmar que, portanto, quanto mais a mídia esteja livre da regulação do governo e quanto mais seja regida segundo as leis do mercado, maior será a sua contribuição para a qualidade da democracia – os exemplos de EUA, Brasil e Inglaterra mostram que nem sempre essa relação tem essa causalidade. Tal relação é bem mais complexa e nuançada do que isso, variando de país a país de acordo com outras variáveis que também são levadas em conta no enquadramento analítico aqui apresentado.

Entre as características em nível macro que impactam a relação entre mídia e política, foram destacadas durante o trabalho: a cultura política, a estrutura da sociedade, as instituições governamentais e mediáticas, as práticas regulatórias sobre o mercado de comunicação e a atuação do Estado no sistema, embora a estas últimas tenha se dado maior proeminência.

Notou-se, além disso, que a centralidade que a televisão adquiriu nas últimas décadas tem impactos que não podem deixar de ser levados em conta na relação entre política e comunicação. Ocorre com a televisão, em grande parte do mundo, um processo que tem levado cada vez mais a uma atitude de cinismo em relação à política. Os jornalistas nos EUA, assim como em outros lugares, tendem a demonstrar sempre certo desdém em relação à classe política como um todo, procurando sempre expor um lado oportunista na conduta dos representantes eleitos. Como alguns estudos mostraram, tal comportamento tem em geral influência sobre as atitudes dos próprios cidadãos em relação à política e aos políticos.

A televisão, assim como pode afetar a preferência política eleitoral em um país – como na Itália de Berlusconi –, pode também levar a atitudes de cinismo e desdém que em nada estimulam o debate público e a qualidade da democracia. O descrédito para com a política e os políticos, por vezes, vem carregado de um descrédito com a própria democracia e suas regras. Que se dirá, então, sobre a participação política. Esta torna-se ainda menos atrativa

para a maioria das pessoas, o que se evidencia pelo baixo nível de comparecimento às eleições em algumas partes do mundo.

Durante o trabalho, indagou-se mais de uma vez sobre o padrão que deveria ser utilizado para analisar a contribuição da mídia para a qualidade da democracia. Argumentou-se sobre a importância de se definirem critérios que especificassem mais ou menos os papéis que se exigiriam dos meios de comunicação. Defendeu-se que estes critérios deveriam estar relacionados inevitavelmente com uma conceitualização da própria noção de democracia. Neste trabalho, a democracia foi definida como um processo em que os cidadãos trocam argumentos e – porque não? – defendem seus interesses e justificam essa defesa em um processo de deliberação no qual procuram influenciar as decisões políticas, seja no âmbito do sistema político tradicional, seja em outros fóruns. Portanto, os *media* deverão cumprir o papel de informar os cidadãos e fiscalizar as atitudes do governo, mas também servir como *locus* para a discussão pública entre versões distintas sobre o ideal de boa vida, sobre os temas que serão tratados politicamente etc. Nesse sentido, é fundamental que haja um jornalismo de qualidade e uma abertura por parte do sistema mediático para as diversas vozes que, se assim o desejam, irão participar do debate público da forma como acharem relevante, respeitando os direitos dos demais.

Sabe-se que, em geral, a mídia impressa tende a ser mais informativa, trazendo uma grande quantidade de notícias a respeito de questões relevantes politicamente, bem como argumentos mais diversificados sobre os temas. Contudo, a pressão do mercado e a perda de leitores para tablóides pode ser um fator a levar os jornais mais “sérios”, cada vez mais, a adotar políticas editoriais diferentes das que vinham sendo aplicadas até então. No caso da televisão é ainda pior. Este meio, tradicionalmente, não surgiu como um meio para a expressão e a formação de opiniões políticas. Mas, com o tempo, ele tem se tornado ainda menos informativo e nele se confunde cada vez mais entretenimento e informação. Países com uma tradição e com um canal público de televisão representam exceções para esse quadro. Na Inglaterra, por exemplo, os canais públicos ainda apresentam, comparativamente, boa quantidade e imparcialidade na transmissão de informações politicamente relevantes (GUNTHER & MUGHAN, 2000).

Parece que, como se argumentou nos primeiros capítulos, os meios que dependem unicamente da verba proporcionada pelos anunciantes tendem a esvaziar as suas páginas ou seu vídeo de informações politicamente relevantes, em favor de atrações voltadas sobretudo para o entretenimento. Naqueles países em que há uma predominância de redes de transmissão comerciais e onde há menos regulação, notou-se um declínio na quantidade de informações relevantes sobre política e um crescimento exponencial do entretenimento – o desinteresse pela política vem a reboque de uma perda na qualidade dos noticiários a respeito do tema pelos canais comerciais. Os canais públicos, embora tenham perdido uma parcela da sua audiência, não deixaram de veicular informações substantivas sobre política, sendo que o mesmo não pode acontecer com os canais comerciais, que são obrigados a lutar diariamente pela audiência que leva ao aumento no preço das inserções de anunciantes. Além disso, estudos apontam para um aumento nos níveis de cobertura política pelas redes comerciais quando há a criação de uma tevê pública que se preocupa primordialmente em transmitir essas informações.

Considerou-se, ademais, o Estado um ator fundamental para o fomento de um sistema mediático plural e que possa contribuir para o aprofundamento da democracia. Tal argumento parece ir de encontro ao seu oposto, o de que quanto mais o Estado tirar as suas mãos do mercado de comunicação, mais este será livre e promoverá um aumento na qualidade da democracia. É possível encontrar dois formatos diferentes para a interferência do Estado sobre os *media*: um deles, adotado na Inglaterra, consiste em um corpo regulatório não-partidário, estritamente independente do governo, que opera o sistema público de televisão e regula o sistema comercial; o outro, que foi adotado, por exemplo, na Espanha, estabeleceu um comitê composto por representantes dos partidos parlamentares significativos, que acompanha as atividades do canal público de rádio e televisão (GUNTHER & MUGHAN, 2000). Uma forma de regulação que também é diferente de país para país refere-se ao substrato sob o qual se dá o trabalho jornalístico. Em alguns países, existem normas mais severas para punir a difamação contra agentes públicos. Nos EUA, a regra é complacente com alguns casos e diferencia aqueles em que há uma autoridade pública envolvida daqueles em que são pessoas comuns – no primeiro caso, não costuma haver punição aos jornalistas, talvez como uma forma de encorajar a investigação das autoridades (GUNTHER & MUGHAN, 2000).

Decerto, em muitos casos é preciso olhar com mais atenção para o comportamento real das entidades que compõem o sistema mediático para compreender com mais clareza os resultados da aplicação ou da falta de aplicação das regras do jogo. O sistema brasileiro parece evidenciar tipicamente um caso em que a regulamentação não é levada a cabo e em que os atores com maiores recursos acumulados impedem que isto seja feito. O segundo quadro analítico proposto talvez possa dar conta dessa questão. Contudo, as explicações de porque isso ocorre deverão recorrer obrigatoriamente a uma análise mais aprofundada do padrão mais amplo de relações sociais e políticas no país. É possível que a regulação sirva tão-somente para que o Estado intervenha sobre o setor de comunicação. Contudo, a resposta a esse problema parece não passar pelo isolamento do sistema mediático em relação ao governo, mas de um controle público maior também sobre o Estado, que passa, sem dúvida alguma, pelo fortalecimento da autonomia dos meios de comunicação comerciais e públicos. O jogo de tensões deverá, portanto, ser permeado tanto pelo fortalecimento da parte pública e privada do sistema, quanto da capacidade reguladora do Estado e do controle social sobre ele.

Referências Bibliográficas

ARENDDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1997.

AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 50, pp. 25-46, 2000a.

AVRITZER, L. “Entre o diálogo e a reflexividade: A modernidade tardia e a mídia” In: AVRITZER, L. e DOMINGUES, José M. (orgs.) *Teoria Social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000b.

AVRITZER, L. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

AZEVEDO, Fernando. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, n. 1, pp. 88-113, 2006.

BAGDIKIAN, Ben. *O Monopólio da Mídia*. São Paulo: Editora Página Aberta, 1993.

BAKER, C. Edwin. *Media, markets and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2002.

BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: HARDY, Henry (org.), *Liberty*. Oxford, 2002.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 22 de março de 2009.

BUCCI, Eugênio. A Audiência na TV Pública. *Observatório da Imprensa*. <www.observatoriodaimprensa.com.br> Acessado em 27 de março de 2009.

CALHOUN, C. Introduction: Habermas and the Public Sphere. In: CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the Public Sphere*. Massachusetts: MIT Press, 1992.

CAPALDI, Nicholas. *Da liberdade de expressão*. Uma antologia de Stuart Mill a Marcuse.

Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serv. De Publicações, 1974.

CHAMBERS, Simone & COSTAIN, Anne. *Deliberation, Democracy and the Media*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000.

COHEN, J. & ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DAHL, Robert. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidador, 1970.

DOWNING, John D. H. *Mídia radical: rebeldia nas comunicações e movimentos sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

EKECRANTZ, Jan; MAIA, Rousiley C. M.; CASTRO, Maria C. P. S. Modernidades, mídia e transição política – reflexões sobre os processos no Brasil e na Rússia. *Revista Contracampo*. Niterói, Vol. 9, n. 0, 2003.

ELSTER, Jon. The Marketing and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative democracy: essays on politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

FONSECA, Francisco C. P. *O Consenso Forjado: A grande imprensa e a formação do consenso ultra-liberal no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

FONSECA, Francisco C. P. Mídia e Democracia: falsas confluências. *Revista de Sociologia e Política* n. 22, (online), 2004.

GUNTHER, Richard; MUGHAN, Anthony. The Political Impact of the Media: A Reassessment. In: GUNTHER, R.; MUGHAN, A. (orgs.). *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000.

GUSMÃO, Luis A. S. C. de. Constant e Berlin: a liberdade negativa como a liberdade dos modernos. IN: SOUZA, Jessé. *Democracia Hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of a Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press, 1989.

HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, 1984.

HABERMAS, J. *Técnica e ciência enquanto ideologia*, São Paulo: Abril Cultural, 1980.

HABERMAS, J. O Conceito de Poder em Hannah Arendt. IN: FREITAG, Barbara; ROUANET, Sérgio P. (orgs.) *Habermas*. (Coleção Grandes Cientistas Sociais – coord. Florestan Fernandes). Rio de Janeiro: Editora Ática, 1980.

HALLIM, Daniel C.; MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.

IYENGAR, Shanto. *Is anyone responsible: how television frames political issues*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1994.

KAASE, Max. Germany: A Society and a Media System in Transition. In: GUNTHER, R.; MUGHAN, A. (orgs.). *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000.

KURAN, Timur. *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification*, Cambridge: Harvard University Press, 1995.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *Democracia e regulação midiática: um enfoque histórico*. Trabalho apresentado no XVII Encontro anual da Compós, São Paulo. GT: Comunicação e Política, 2008.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *Mídia e cidadania: o mercado de discursos públicos e o aparelhamento societário de intervenção discursiva*. Trabalho apresentado no XXVI Encontro anual da ANPOCS, GT: Controles Democráticos e Cidadania, 2002.

LIMA, Venício A. O novo nasce. O velho ainda resiste. *Observatório da Imprensa*. <www.observatoriodaimprensa.com.br> Acessado em 08 de junho de 2009a.

LIMA, Venício A. Existe jornalismo independente? *Observatório da Imprensa*. <www.observatoriodaimprensa.com.br> Acessado em 28 de maio de 2009b.

LIMA, Venício A. *Mídia, teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MAIA, Rousiley C. M. *Deliberação e Mídia*. In: MAIA, Rousiley C. M. (coord.). *Mídia e Deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MAIA, Rousiley C. M. *Mídia e deliberação pública: mediações possíveis*. Trabalho apresentado no XI Encontro anual da Compós, Rio de Janeiro. GT: Comunicação e Política, 2002.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29: 5-34, 1995.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARCUSE, Herbert. Tolerância Repressiva. IN: CAPALDI, Nicholas. *Da liberdade de expressão*. Uma antologia de Stuart Mill a Marcuse Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serv. De Publicações, 1974.

MARLETTI, Carlo; RONCAROLO, Franca. Media Influence in the Italian Transition from a Consensual to a Majoritarian Democracy. In: GUNTHER, R.; MUGHAN, A. (orgs.). *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000.

MIGUEL, Luís F. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, n. 55-56, pp. 155-184, 2002.

MILL, John Stuart. *Da Liberdade*. São Paulo: Martins Fontes: 2000.

MUGHAN, Anthony; GUNTHER, Richard. The Media in Democratic and Nondemocratic Regimes: A Multilevel Perspective. In: GUNTHER, R.; MUGHAN, A. (orgs.). *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000.

PATTERSON, Thomas E. United States: News in a Free-Market Society. In: GUNTHER, R.; MUGHAN, A. (orgs.). *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000.

REIS, Bruno P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 52: 56-79, 2003.

REIS, F. W. Deliberação, Interesses e Sociedade Civil. IN: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

REIS, F. W. Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. In: Mitre, Antônio F. (org.) *Ensaio de teoria e filosofia política em homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política – UFMG, 1994.

REIS, F. W. Sociologia Política, Ciência Política e Escolha Racional. *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, no. 1, setembro de 2002, pp. 37-55.

REIS, F. W. *Política e Racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

RUIZ, Fernando J. Notícias da Fronteira Democrática. *Cadernos Adenauer* VIII no 4 – *A mídia entre regulamentação e concentração*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, jan. 2008.

SANTOS, B. de S. e AVRITZER, L. “Para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, B. de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática,

1994.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1983.

SEMETKO, Holli A. Great Britain: The End of *News at Ten* and the Changing News Environment. In: GUNTHER, R.; MUGHAN, A. (orgs.). *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000.

SEN, Amartya. *Rationality and Freedom*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SIEBERT, Fred S.; PETERSON, Theodore; SCHRAMM, Wilbur. *Four Theories of The Press*. Urbana: University of Illinois Press, 1956.

SORJ, B. *A democracia inesperada*. Cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

THOMPSON, J. B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Vozes, 1998.

TIRONI, Eugenio; SUNKEL, Guillermo. The Modernization of Communications: The Media in the Transition to Democracy in Chile. In: GUNTHER, R.; MUGHAN, A. (orgs.). *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2000.

YOUNG, I. M. “Comunicação e o Outro: Além da Democracia Deliberativa”. In: SOUZA, J. (org.). *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

YOUNG, I. M. Difference as a Resource for Democratic Communication. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). *Deliberative democracy: essays on politics*. Cambridge: MIT Press, 1997. cap. 12, p. 383-406.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (vol. 1).

Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

WEBER, Max. A política como vocação. In: *Ensaaios de sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 97-153.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: GERTH, H.; MILLS, C. Wright. *From Max Weber*. New York: Free Press, 1946.