

# Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica



Jürgen Habermas<sup>1</sup>

**Resumo:** Primeiramente, comparo os modelos deliberativo, liberal e republicano de democracia e considero possíveis referências à pesquisa empírica. Em seguida, examino as evidências empíricas que comprovam a hipótese de que a deliberação política possui um potencial de busca pela veracidade. Argumento que a comunicação política mediada na esfera pública pode facilitar processos de legitimação deliberativa em sociedades complexas somente se adquire independência com relação a seu ambiente social, e se houver um feedback entre o discurso informado da elite e uma sociedade civil responsiva.

**Palavras-chave:** modelos democráticos, pesquisa empírica, deliberação, comunicação política.

*Comunicación política en la sociedad mediática: el impacto de la teoría normativa en la investigación empírica*

**Resumen:** Primeramente, comparo los modelos deliberativo, liberal y republicano de democracia y considero posibles referencias a la investigación empírica. Enseguida, examino las evidencias empíricas que comprueban la hipótesis de que la deliberación política posee un potencial de búsqueda por la veracidad. Argumento que la comunicación política mediada en la esfera pública puede facilitar procesos de legitimación deliberativa en sociedades complejas sólo si adquiere independencia en relación con su ambiente social y si hay una respuesta entre el discurso informado de la élite y una sociedad civil responsiva.

**Palabras clave:** modelos democráticos, investigación empírica, deliberación, comunicación política.

*Political communication in media society: the impact of normative theory on empirical research*

**Abstract:** I first compare the deliberative to the liberal and the republican models of democracy, and consider possible references to empirical research then examine what empirical evidence there is for the assumption that political deliberation develops a truth-tracking potential. I argue that mediated political communication in the public sphere can facilitate deliberative legitimation processes in complex societies only if it gains independence from its social environments and if there is a feedback between an informed elite discourse and a responsive civil society.

**Key words:** democratic models, empirical research, deliberation, political communication.

No texto *Política*, de Aristóteles, a teorização normativa e a pesquisa empírica caminham lado a lado. Entretanto, teorias contemporâneas da democracia liberal expressam uma visão exigente de que ambas “deveriam” estar juntas que afronta a seriedade do estado atual de sociedades cada vez mais complexas. O modelo deliberativo de democracia, que reivindica uma dimensão epistêmica para processos democráticos de legitimação, parece exemplificar especialmente a imensa distância existente entre abordagens normativas e empíricas da política.

Em primeiro lugar, estabeleço uma comparação entre os modelos deliberativo, liberal

<sup>1</sup> Filósofo e sociólogo alemão, atuou como assistente de Theodor Adorno no Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt em meados dos anos 1950 compondo, assim, a segunda geração da Escola de Frankfurt. No final da década de 1960, passa a dirigir a *New Yorker New School for Social Research*. No início da década de 1980, transfere-se para a Johann-Wolfgang Goethe Universität Frankfurt, na Alemanha, onde, mesmo tendo se aposentado em 1994, permanece atuando junto ao Departamento de Filosofia.

Este artigo é baseado em uma apresentação feita pelo autor em 20 de junho de 2006, por ocasião da 56ª *Annual International Communication Association Conference*, ocorrida na cidade de Dresden, Alemanha. Traduzido do inglês por Ângela Cristina Salgueiro Marques, Doutora em Comunicação Social pela UFMG, com a permissão da Blackwell editora. Referência original: “Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research”. *Communication Theory*, v.16, 2006, pp. 411-426.

e republicano de democracia, considerando possíveis referências à pesquisa empírica. Examinarei, em seguida, as evidências empíricas existentes para comprovar a hipótese de que a deliberação política desenvolve um potencial de busca pela veracidade. As partes principais do artigo destinam-se a dispersar dúvidas aparentes a respeito do conteúdo empírico e da aplicabilidade do modelo deliberativo. O modelo comunicativo de política deliberativa que desejo apresentar enfatiza duas condições críticas: a comunicação política mediada na esfera pública pode facilitar processos de legitimação deliberativa em sociedades complexas somente se um sistema mediático auto-regulador adquire independência com relação a seu ambiente social, e se audiências anônimas garantem um *feedback* entre o discurso informado da elite e uma sociedade civil responsiva.

#### Referências empíricas para teorias normativas da democracia

O desenho institucional das democracias modernas reúne três elementos. Primeiro, a autonomia privada dos cidadãos, sendo que cada um deles segue sua própria vida. Segundo, a cidadania democrática, ou seja, a inclusão de cidadãos livres e iguais na comunidade política. E, terceiro, a independência de uma esfera pública que opera como um sistema intermediário entre o Estado e a sociedade. Esses elementos formam a base normativa das democracias liberais (independentemente da diversidade que, em vários casos, existe em textos constitucionais e ordens legais, instituições e práticas políticas).

O desenho institucional deve garantir: (a) a igual proteção dos membros individuais da sociedade civil através da regra do direito e de um sistema de liberdades básicas que seja compatível com as mesmas liberdades concedidas a todos. Deve também garantir um igual acesso a cortes independentes – sendo que a proteção de todos deve ser igualmente assegurada por elas –, e uma separação de poderes entre o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, sendo este último a ramificação que vincula a administração pública à lei.

O desenho deve também assegurar (b) a participação política da maior quantidade possível de cidadãos interessados através de direitos iguais de comunicação e participação. Deve assegurar ainda eleições periódicas (e referendos) com base no sufrágio inclusivo; a competição entre diferentes partidos, plataformas e programas, e a aplicação do princípio da maioria no processo político decisório em instâncias representativas.

O desenho institucional deve garantir ainda (c) uma contribuição apropriada de uma esfera pública política para a formação de opiniões públicas cuidadosamente consideradas por meio de uma separação entre o Estado (baseado em taxas) e a sociedade (baseada no mercado). Precisa também afirmar os direitos de comunicação e associação e zelar por uma regulação da estrutura de poder da esfera pública, assegurando a diversidade de meios de comunicação de massa independentes, assim como um amplo acesso de audiências massivas inclusivas à esfera pública.

Esse desenho institucional incorpora idéias de diferentes filosofias políticas. Cada uma dessas principais tradições confere uma importância diferenciada a princípios tais como liberdades iguais para todos, participação democrática e governo através da opinião pública (Habermas, 1998:239-252). A tradição liberal revela uma preferência pelas liberdades dos cidadãos privados, enquanto as tradições republicana e deliberativa acentuam tanto a participação política de cidadãos ativos quanto à formação de opiniões públicas cuidadosamente consideradas. Esses limites do pensamento político causam um impacto diferenciado em culturas políticas nacionais, criando, por isso, relações específicas entre *teoria e prática*. Eles dão forma a diferentes tradições legais e a diferentes quadros nacionais para os discursos públicos que mantêm e transformam culturas políticas e identidades coletivas (Peters, 2005). A importância diferenciada que cidadãos de nações distintas conferem aos direitos e às liberdades, à inclusão e à igualdade, ou à deliberação pública e à resolução de problemas determina como eles vêem a si próprios como membros de sua comunidade política.

Utilizar essas idéias para planejar projetos de pesquisa empírica é um outro modo, mais indireto, de construir uma ponte entre a teoria normativa e a realidade política. A teoria normativa atualmente serve como guia de pesquisa em certos campos da ciência política. Isso explica, de um lado, as afinidades eletivas entre o liberalismo político e a teoria econômica da democracia (Arrow, 1963) e, de outro lado, entre o republicanismo e as abordagens comunitaristas (que se concentram na confiança e em outras fontes de solidariedade [“hábitos do coração”]) (Bellah, 1975; Putnam, 2000). O modelo deliberativo está mais interessado na função epistêmica do discurso e da negociação do que na escolha racional ou no *ethos* político. Neste modelo, a busca cooperativa, empreendida por cidadãos deliberativos, por soluções para problemas políticos substitui a idéia da agregação de preferências de cidadãos privados ou da auto-determinação coletiva de uma nação eticamente integrada.

O paradigma deliberativo oferece como seu ponto de referência empírico principal um processo democrático que supostamente deveria gerar a legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade que garante (a) publicidade e transparência para o processo deliberativo, (b) inclusão e igual oportunidade para a participação, e (c) uma pretensão justificada para resultados obtidos através da troca de argumentos (principalmente em vista do impacto dos argumentos nas mudanças racionais de preferências) (Bohman, 1996; Bohman & Rehg, 1997).

A pretensão de alcançar resultados fundados na troca de razões permanece, por sua vez, ligada à hipótese de que discursos institucionalizados mobilizam tópicos e demandas relevantes, promovem a avaliação crítica das contribuições e conduzem a reações favoráveis ou contrárias, racionalmente motivadas. A deliberação é uma forma de comunicação exigente, ainda que se desenvolva a partir de rotinas diárias invisíveis nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras. No curso das práticas cotidianas, os atores estão sempre expostos a um espaço de razões. Eles não

podem fazer outra coisa, senão oferecer mutuamente demandas de validade para seus proferimentos e argumentos, uma vez que o que dizem deveria ser assumido – e, se necessário, provado – como algo verdadeiro, correto ou sincero e, sem dúvida, racional. Uma referência implícita ao discurso racional – ou à competição por melhores razões – é construída dentro da ação comunicativa como uma alternativa onipresente ao comportamento rotineiro.



*A deliberação é uma forma de comunicação exigente, a partir de rotinas diárias invisíveis nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras*

As idéias penetram na realidade social através de pressuposições idealizadas inatas às práticas cotidianas e adquirem, imperceptivelmente, a qualidade de fatos sociais obstinados.<sup>2</sup> Pressuposições similares estão implícitas também em práticas políticas e legais. Tomemos o exemplo do chamado paradoxo dos eleitores (o qual não é, de forma alguma, um paradoxo): os cidadãos continuam a participar de eleições gerais, apesar de cientistas políticos apontarem, a partir de um ponto de vista de observadores, os efeitos marginalizantes da geografia eleitoral ou dos procedimentos eleitorais. A prática democrática das eleições constitui um empreendimento coletivo e requer que os participantes procedam segundo a suposição de que cada voto “conta”. De forma semelhante, pessoas envolvidas em demandas litigiosas não deixam de ir à corte, independentemente do que profes-

<sup>2</sup> Essa concepção de uma razão não transcendentalizada, ou seja, o conteúdo normativo do que é incorporado às práticas sociais, não deve ser confundido com a oposição que John Rawls faz entre a teoria ideal e a teoria que não é ideal (cf. Neble, 2005).

sores de direito observem e pronunciem a respeito da indeterminação das leis e da imprevisibilidade das decisões legais. A regra da lei e a prática de emissão de um julgamento final em um procedimento legal iriam se deteriorar se os participantes não agissem de acordo com a premissa de que eles recebem um tratamento justo e de que um veredito adequado será emitido.

*A comunicação política mediada não precisa preencher todos os padrões de uma deliberação ideal, assumindo diferentes formas em diferentes arenas*

#### **O potencial de busca pela veracidade oferecido pela deliberação política**

Saber se a deliberação introduz de fato uma dimensão epistêmica na formação da vontade política e nos processos de tomada de decisão é algo que nos remete, obviamente, a uma questão empírica. Já existe um impressionante conjunto de estudos baseados em pequenos grupos de pessoas que interpreta a comunicação política como um mecanismo destinado ao aprimoramento do aprendizado cooperativo e da busca coletiva de soluções para problemas comuns. Neblo (no prelo), por exemplo, traduziu as pressuposições principais da teoria normativa em hipóteses sobre como grupos experimentais aprendem sobre questões políticas (como a ação afirmativa, a presença de gays no exército, ou a justiça distributiva de esquemas de taxas baixas) através da deliberação. Os indivíduos eram interrogados primeiramente sobre suas opiniões a respeito dessas questões. Cinco semanas depois, eles eram reunidos em grupos e convidados a debater sobre as mesmas questões e a chegar a decisões coletivas. Mais cinco semanas após essa delibera-

ção, cada um deles era convidado novamente a expor suas opiniões individuais.

Os resultados corroboram mais ou menos o impacto esperado da deliberação sobre a formação da opinião política resultante de uma *cuidadosa reflexão*. O processo da deliberação em grupo resultou em uma mudança unidirecional e não em uma polarização de opiniões. As decisões finais foram bastante diferentes das opiniões iniciais expressas, e as opiniões se alteraram refletindo níveis aprimorados de informação e perspectivas ampliadas acerca de uma definição mais clara e específica das questões. Argumentos neutros tenderam a receber prioridade sobre a influência das relações interpessoais, e também houve uma expressão crescente de confiança na legitimidade procedimental da argumentação justa.

Outros exemplos podem ser citados, como os famosos experimentos de James Fishkin (1995; e também Fishkin e Luskin, 2005) com grupos focais, ou experimentos de campo como aquele que envolve uma amostra de 160 habitantes da província de British Columbia, no Canadá, que foram escolhidos a partir de listas de eleitores para uma Assembléia de Cidadãos sobre a Reforma Eleitoral e reunidos especificamente durante seis finais de semana a fim de “aprender, de deliberar sobre e de decidir entre três propostas alternativas”. Evidências do impacto da deliberação na estruturação de preferências não apenas ativou críticas a respeito do paradigma da escolha racional (Health, 2001; Johnson, 1993), mas também motivou uma nova pesquisa acerca dos efeitos provocados pelos enquadramentos (*framing effects*) na formação de preferências políticas. Druckman (2004:675) aponta que “indivíduos que se engajam em conversações com um grupo heterogêneo serão menos suscetíveis aos efeitos dos enquadramentos do que aqueles que não se engajam em conversações”. Grupos de especialistas (de cooperações multinacionais) e de contra-especialistas (de organizações não-governamentais) que se reuniram sob o amparo do *Wissenschaftszentrum* de Berlim estão mais próximos da política da vida real. Esses grupos mediadores foram convidados explicitamente

a discutir visões conflitantes sobre questões políticas (os riscos trazidos pelo cultivo de plantas geneticamente modificadas e os direitos de propriedade intelectual no âmbito da biotecnologia *versus* cuidados de saúde contra epidemias em regiões subdesenvolvidas) (Van den Daele, 1994, 1996; World Business Council for Sustainable Development and Science Center Berlin, 2003).

Todos esses estudos oferecem evidências empíricas sobre o potencial cognitivo da deliberação política. Contudo, amostras de pequena escala somente podem prover um limitado suporte para o conteúdo empírico do paradigma deliberativo designado para processos de legitimação em sociedades nacionais ou de larga escala. As sociedades ocidentais contemporâneas revelam um aumento impressionante no volume da comunicação política (Van der Daele e Neidhardt, 1996), mas a esfera pública política é, ao mesmo tempo, dominada por um tipo de comunicação mediada que não apresenta as características definidoras da deliberação.<sup>3</sup> Falhas a esse respeito são evidenciadas pela (a) ausência de uma interação face a face entre participantes presentes em uma prática compartilhada de produção de decisão coletiva, e pela (b) ausência de reciprocidade en-

tre os papéis desempenhados pelos falantes e pelos destinatários em uma troca igualitária de demandas e opiniões.

Além disso, a *dinâmica* da comunicação de massa é dirigida pelo poder dos *media* de selecionar e de formatar a apresentação de mensagens e pelo uso estratégico do poder político e social para influenciar as agendas, assim como para ativar e enquadrar questões públicas.

Antes de desenvolver essa questão das intervenções de poder, explicarei primeiro por que nem o caráter abstrato da esfera pública que separa as opiniões das decisões, nem a relação assimétrica entre ator e audiência no palco virtual da comunicação mediada são, *per se*, características dissonantes, ou seja, fatores que poderiam negar a aplicabilidade do modelo de política deliberativa. A comunicação política mediada não precisa preencher todos os padrões de uma deliberação ideal. A comunicação política, circulando de baixo para cima e de cima para baixo através de um *sistema* de múltiplos níveis (da conversação cotidiana na sociedade civil, passando pelo discurso público e pela comunicação mediada entre públicos fracos, até os discursos institucionalizados no centro do sistema político), assume diferentes formas em diferentes arenas. A esfera pública forma a periferia do sistema político e pode facilitar processos deliberativos de legitimação “filtrando” os fluxos de comunicação política por meio da divisão do trabalho com outras partes do sistema.

#### A estrutura da comunicação de massa e a formação de opiniões públicas cuidadosamente consideradas<sup>4</sup>

Imagine a esfera pública como um sistema intermediário de comunicação entre deliberações formalmente organizadas e deliberações face a face informais em arenas localizadas, respectivamente, no centro (ou no topo) e na periferia (ou na base) do sistema político. Existem evidências empíricas

<sup>3</sup> Permitam-me fazer um comentário a respeito da Internet, que atua como um contrapeso em relação às aparentes deficiências que se fundamentam no caráter neutro e assimétrico das emissões midiáticas, reintroduzindo elementos deliberativos na comunicação eletrônica. A internet certamente reativou as ações cívicas de um público igualitário de escritores e leitores. Contudo, a comunicação mediada por computador através da internet pode demandar méritos *democráticos* inequívocos somente para um contexto especial: ela pode desafiar a censura imposta por regimes autoritários que tentam controlar e reprimir a opinião pública. No contexto de regimes liberais, o crescimento de milhões de salas de bate-papo (*chat rooms*) fragmentadas através do mundo tende, contudo, a uma fragmentação de amplas audiências de massa, porém politicamente focadas, em um grande número de públicos isolados e voltados para uma única questão. Através de esferas públicas nacionais estabelecidas, os debates *online* entre os utilizadores da web promovem uma comunicação política somente quando novos grupos se cristalizam em torno de pontos focais sobre a qualidade da imprensa, por exemplo, jornais nacionais e revistas políticas. (Um bom indicador para a função crítica desse papel parasita da comunicação *online* é a conta de 2.088 euros que o âncora do site *Bildog.de* enviou recentemente para o diretor da *Bild.T-Online* relativa a “serviços”: os *bloggers* afirmaram que eles melhoraram o trabalho do grupo editorial do *Bildzeitung* através de críticas e correções úteis [cf. “Rechnung für Bild.de”, 2006:95]).

<sup>4</sup> Estou seguindo as principais linhas de uma análise apresentada por Peters (1994, 2001).

do impacto da deliberação em processos de tomada de decisão em legislaturas nacionais (Steiner, Bächtiger, Spörndli e Steenbergen, 2004; ver também Habermas, 2005:389) e em outras instituições políticas, assim como existem evidências para os efeitos de aprendizado e de amadurecimento da reflexão relativos às conversações políticas entre os cidadãos em sua vida cotidiana (Jonston, Conover e Searing, 2005). Meu foco será dirigido, entretanto, para aquilo que a comunicação política na esfera pública pode trazer como contribuição para um processo de legitimação deliberativa.

*Existem dois tipos de atores sem os quais nenhuma esfera pública política poderia funcionar: os profissionais do sistema dos media e os políticos*



O centro do sistema político é formado por instituições conhecidas: parlamentos, cortes, autoridades administrativas e governo. Cada ramificação pode ser descrita como uma arena deliberativa especializada. O *output* correspondente a essas arenas – decisões legislativas e programas políticos, opiniões ou vereditos, medidas administrativas e decretos, diretrizes e políticas – resulta de diferentes tipos de deliberação institucionalizada e processos de negociação. Na periferia do sistema político, a esfera pública está enraizada em redes de fluxos de mensagens desordenados – notícias, relatos, comentários, falas, cenas e imagens, shows e filmes com um conteúdo informativo, polêmico, educativo ou de entretenimento. Essas *opiniões publicadas* originam-se a partir de vários tipos de atores: políticos e partidos políticos, lobistas e grupos de pressão, ou atores da sociedade civil. Elas são selecionadas e formatadas pelos profissionais dos *mass media* e recebidas por amplas audiências, campos e

subculturas intersectantes etc. Do espectro das opiniões políticas publicadas, podemos distinguir a opinião sondada (*polled opinion*), ou seja, um agregado mensurado de atitudes favoráveis ou contra questões públicas controversas a partir do modo como tomam forma, tacitamente, entre públicos fracos. Essas atitudes são também influenciadas pela conversação cotidiana em espaços informais ou por públicos episódicos da sociedade civil, do mesmo modo como são influenciadas pela atenção que as pessoas conferem à mídia impressa ou eletrônica.

Existem dois tipos de atores sem os quais nenhuma esfera pública política poderia funcionar: os profissionais do sistema dos *media* – especialmente os jornalistas que editam as notícias, relatos e comentários – e os políticos que ocupam o centro do sistema político, e são tanto co-autores quanto destinatários das opiniões públicas. A comunicação política mediada é conduzida por uma elite. Podemos distinguir mais cinco tipos entre os atores que fazem sua aparição no palco virtual de uma esfera pública estabelecida: (a) *lobistas* que representam grupos de interesse especiais; (b) *advogados* que ou representam grupos de interesse geral, ou os substituem devido a uma ausência de representação de grupos marginalizados incapazes de expressar efetivamente seus interesses; (c) *especialistas* a quem são creditados conhecimentos profissionais ou científicos em alguma área especializada e são convidados a oferecer conselhos; (d) *empreendedores morais* que geram atenção pública para questões supostamente negligenciadas; e, por último, mas não menos importantes, (e) *intelectuais* que adquiriram, diferentemente dos advogados ou dos empreendedores morais, uma reputação pessoal reconhecida em algum campo (por exemplo, escritores ou acadêmicos) e que se engajam, de modo distinto dos especialistas e lobistas, espontaneamente, em um discurso público, com a intenção declarada de promover interesses gerais.

Somente através do sistema como um todo podemos esperar que a deliberação opere como um mecanismo de “purificação” que filtra os elementos “impuros” de um proces-

so de legitimação discursivamente estruturado. Estima-se que a deliberação, enquanto elemento essencial do processo democrático, possa cumprir três funções: mobilizar e reunir questões relevantes e informações necessárias, especificando interpretações; processar tais contribuições discursivamente por meio de argumentos adequados, sejam eles favoráveis ou contrários a uma questão; e gerar atitudes racionalmente motivadas –favoráveis ou contrárias a uma questão –, as quais possuem grande probabilidade de determinar o resultado de decisões procedimentalmente corretas.

Diante do processo de legitimação como um todo, o papel facilitador da esfera pública política é, principalmente, o de preencher somente a primeira dessas três funções e, além disso, de preparar as agendas para as instituições políticas. Em suma, o modelo deliberativo supõe que a esfera pública política possa assegurar a formação de uma pluralidade de opiniões públicas cuidadosamente consideradas. Essa é ainda uma expectativa bastante exigente, mas, nas pesquisas de comunicação, um esquema realista das condições necessárias para a produção de opiniões públicas cuidadosamente consideradas pode submeter-se a normas não-arbitrárias para a identificação das causas das patologias da comunicação.

Permitam-me desenvolver tal modelo comunicativo para a legitimação democrática em dois momentos. Começo por lembrar-lhes o amplo quadro de que estamos tratando: a interação entre o Estado e seus ambientes sociais.

O Estado enfrenta demandas vindas de dois lados. Além das normas e das regulamentações, deve providenciar bens e serviços públicos para a sociedade civil, assim como subsídios e infraestrutura para vários sistemas funcionais, como o comércio e o mercado de trabalho, a saúde, a seguridade social, o tráfego, a energia, as pesquisas e o desenvolvimento, a educação etc. Por meio de *lobbies* e de negociações neocorporativistas, os representantes de sistemas funcionais afrontam a administração utilizando aquilo que eles apresentam como “imperativos funcionais”. Os representantes de sistemas particulares podem fazer ameaças de falhas iminentes, tais

como uma inflação crescente ou uma fuga de capitais, um colapso do tráfego, uma falta de habitações ou de suprimentos de energia, uma carência de trabalhadores capacitados, uma “fuga de cérebros” para países estrangeiros etc. O impacto perturbador desses alarmes ou crises sobre os cidadãos, em seu papel de clientes desses respectivos subsistemas, é filtrado através de padrões distributivos de estruturas de classe. Redes associativas da sociedade civil e grupos de interesse especiais traduzem a tensão ativada por problemas sociais pendentes e demandas conflitantes por justiça social, em questões políticas. Os atores da sociedade civil articulam interesses políticos e afrontam o Estado por meio de demandas provenientes dos mundos da vida de vários grupos. Com a sustentação legal dos direitos de voto, essas demandas podem ser reforçadas através da ameaça de interromper a legitimação.

Os votos, contudo, não crescem “naturalmente” no solo da sociedade civil. Antes de eles ultrapassarem o limiar formal das campanhas e das eleições gerais, eles ganham forma através do confuso alvoroço de vozes oriundas tanto da conversação cotidiana quanto da comunicação mediada. O sistema político, dependente da legitimação democrática em sua periferia, possui um “flanco” desprotegido com relação à sociedade civil, a saber, a vida indisciplinada da esfera pública.

Organizações cujo objetivo é realizar pesquisas de opinião pública monitoram e registram continuamente as atitudes de cidadãos privados. Os profissionais dos *media* produzem um discurso de elite, alimentado pelos atores que disputam por acesso aos *media* e por influência sobre eles. Esses atores sobem ao palco a partir de três pontos: políticos e partidos políticos partem do centro do sistema político; lobistas e grupos de interesse especiais partem, com vantagem, do ponto dos sistemas funcionais e dos grupos de status que eles representam; e os advogados, grupos de interesse público, igrejas, intelectuais e empreendedores morais vêm dos bastidores da sociedade civil.

Juntamente com os jornalistas, todos eles se juntam para a construção do que chamamos de “opinião pública”, embora essa ex-

pressão singular somente faça referência a uma opinião pública prevalente entre muitas outras. Tais feixes de questões e contribuições sintetizadas exibem, ao mesmo tempo, o peso respectivo de atitudes favoráveis ou contrárias que eles atraem de várias audiências. As opiniões públicas são difíceis de serem definidas claramente; elas são construídas juntamente por elites políticas e audiências difusas a partir das diferenças perceptíveis entre opiniões publicadas e as medições estatísticas das opiniões sondadas. As opiniões públicas exercem um tipo de pressão suave na forma maleável do pensamento das pessoas. Esse tipo de “influência política” precisa ser diferenciado do “poder político”, que está ligado a autoridades e permite a tomada de decisões coletivamente vinculantes. A influência das opiniões públicas se espalha em direções opostas, voltando-se tanto em direção ao governo – observando-o cuidadosamente – quanto em direção às audiências reflexivas – junto às quais as opiniões públicas tiveram sua primeira origem.

O fato de que tanto governos eleitos quanto os eleitores possam assumir uma atitude afirmativa, negativa ou indiferente diante da opinião pública acentua o traço mais importante da esfera pública, ou seja, seu caráter reflexivo. Todos os participantes podem revisitar as opiniões públicas consideradas e responder a elas após a devida reconsideração. Essas respostas, vindas de cima e também de baixo, providenciam um teste duplo para descobrir como a efetiva comunicação política na esfera pública funciona enquanto um mecanismo de filtragem. Se ela funciona como tal, somente opiniões públicas cuidadosamente consideradas passam através dela. As opiniões públicas tornam manifesto o que amplos, mas conflitantes setores da população consideram, sob a luz de informações disponíveis, como sendo as interpretações mais plausíveis de cada uma das questões controversas em pauta.

A partir do ponto de vista de governos e das elites políticas responsivas, as opiniões públicas cuidadosamente consideradas estabelecem um quadro para o escopo do que o público de cidadãos aceitaria como decisões legítimas em um caso específico. Para eleitores responsivos,

que se engajam em conversações políticas cotidianas, lêem jornais, assistem televisão e participam ou não de eleições, as opiniões públicas cautelosamente consideradas apresentam, igualmente, alternativas plausíveis para aquilo que conta com uma posição sensata diante de questões públicas. É o voto formal e a formação atual da opinião e da vontade dos eleitores *individuais* que, juntos, conectam os fluxos periféricos da comunicação política na sociedade civil e na esfera pública aos processos deliberativos decisórios, conduzidos pelas instituições políticas localizadas no centro do sistema político, filtrando-os, assim, para dentro do amplo sistema de circuitos da política deliberativa. Gerhards (1993:26) aponta que “a relevância da opinião pública tanto para o público quanto para os responsáveis pelos processos decisórios... é assegurada nas democracias competitivas, em última instância, pela instituição das eleições”.

A despeito da estrutura neutra e assimétrica da comunicação de massa, a esfera pública poderia, somente se as circunstâncias forem favoráveis, gerar opiniões públicas cuidadosamente consideradas. Faço uso do condicional aqui para chamar a atenção do leitor para outra cautela óbvia: a estrutura de poder da esfera pública pode tanto distorcer a dinâmica das comunicações de massa quanto intervir através do requisito normativo de que questões *relevantes*, informações *necessárias* e contribuições *apropriadas* sejam mobilizadas.

#### **Estrutura de poder da esfera pública e dinâmica da comunicação de massa**

O poder não é ilegítimo *per se*. Permitam-me distinguir quatro categorias. Existe, em primeiro lugar, um *poder político* que, por definição, requer a legitimação. De acordo com o modelo deliberativo de democracia, o processo de legitimação precisa passar através da esfera pública que possui a capacidade de alimentar as opiniões públicas cuidadosamente consideradas. O *poder social* depende do status que um indivíduo possui em uma sociedade estratificada; tais status são derivados de posições dentro de sistemas funcionais. Por conse-



guinte, o *poder econômico* é um tipo de poder social especial e dominante. Não é o poder social enquanto tal, mas sua transformação em pressão sobre o sistema político que precisa de legitimação: ela não precisa contornar os canais da esfera pública. O mesmo pode ser dito a respeito do impacto político dos atores que se situam na sociedade civil, como, por exemplo, grupos de interesse geral, comunidades religiosas ou movimentos sociais. Esses atores não possuem “poder” em sentido estrito, mas obtêm influência pública a partir do “capital social” e do “capital cultural” que acumularam em termos de visibilidade, proeminência, reputação ou status moral.

Os meios de comunicação de massa constituem também outra fonte de poder (Jarren & Donges, 2006:119, 329). O poder dos *media* é baseado na tecnologia das comunicações de massa. Aqueles que trabalham em setores politicamente relevantes do sistema dos *media* (isto é, repórteres, colunistas, editores, diretores, produtores e proprietários) não podem fazer nada além de exercer o poder, porque eles selecionam e processam um conteúdo politicamente relevante e, desse modo, intervêm tanto na formação de opiniões públicas quanto na distribuição de interesses influentes. A utilização do poder dos *media* manifesta-se na escolha da informação e do formato, na forma e no estilo dos programas e nos efeitos de sua difusão – através de mecanismos como o *agenda setting*, o *priming* e o enquadramento das questões (*framing*) (Callaghan & Schnell, 2005). Do ponto de vista da legitimidade democrática, o poder dos *media* permanece, todavia, “inocente”, na medida em que os jornalistas operam dentro de um sistema mediático funcionalmente específico e *auto-regulado*. A independência relativa dos meios de comunicação de massa em relação aos sistemas político e econômico era uma pré-condição necessária para a ascensão do que agora chamamos de “sociedade mediática”. Essa é uma aquisição bastante recente, mesmo no Ocidente, e remonta ao período que logo se segue ao fim da Segunda Guerra Mundial (Jarren & Donges, 2006:26; Weisbrod, 2003). Uma “independência” funcional

significa a “auto-regulação” do sistema dos *media* de acordo com seus próprios códigos normativos (Thompson, 1995:258).



*A utilização do poder dos media manifesta-se na escolha da informação e do formato, na forma e estilo dos programas e nos efeitos de sua difusão*

No processo de agendamento que ocorre no interior dos *media*, uma hierarquia informal confere à imprensa de qualidade nacional o papel de líder de opinião. Há uma abundância de notícias e comentários políticos oriundos de jornais prestigiosos e revistas políticas de circulação nacional dentro de outros *media* (Jarren & Donges, 2006). Com referência ao *input* oriundo de contextos externos aos *media*, os políticos e os partidos políticos são, sem sombra de dúvida, os mais importantes “fornecedores”. Eles possuem uma forte posição com relação à negociação de acesso privilegiado aos *media*. Contudo, mesmo os governos geralmente não possuem nenhum controle sobre o modo como os *media* apresentam e interpretam suas mensagens, sobre o modo como as elites políticas ou públicos ampliados as recebem, ou sobre a maneira como esses últimos respondem a elas (Jarren & Donges). Dado o alto nível da organização e dos recursos materiais, os representantes de sistemas funcionais e de grupos de interesse especiais usufruem também de um certo acesso privilegiado aos *media*. Eles se encontram em uma posição na qual podem utilizar técnicas profissionais para transformar o poder social em potência política. Grupos de interesse público e advogados tendem também a empregar métodos gerenciais de comunicação corporativa. Nesse sentido, os atores da sociedade civil, se comparados aos políticos e aos lobistas, ocupam a posição mais fraca.

Os jogadores que se encontram no palco virtual da esfera pública podem ser classificados em termos do poder ou do “capital” que possuem à sua disposição. A estratificação das oportunidades de transformar o poder em influência pública através dos canais da comunicação mediada revela, assim, uma estrutura de poder. Esse poder é coagido, contudo, pela reflexividade peculiar de uma esfera pública que permite a *todos* os participantes a chance de reconsiderar o que entendem por opinião pública. A construção comum da opinião pública certamente convida os atores a intervir estrategicamente na esfera

*Uma sociedade civil  
inclusiva precisa  
conferir poder aos  
cidadãos, de modo que  
eles possam participar  
de discursos públicos  
e respondê-los*

pública. A distribuição desigual dos meios para a realização de tais intervenções, entretanto, não distorce necessariamente a formação de opiniões públicas cuidadosamente consideradas. As intervenções estratégicas na esfera pública precisam, de modo a evitar o risco da ineficiência, aceitar as regras do jogo. E, uma vez que as regras estabelecidas constituem o “jogo certo” – aquele que promete a produção de opiniões públicas cuidadosamente consideradas –, mesmo os atores mais poderosos irão contribuir somente para a mobilização de questões, fatos e argumentos relevantes. Contudo, para que as regras do “jogo certo” existam, duas coisas precisam ser alcançadas. Em primeiro lugar, um sistema mediático auto-regulador deve manter sua independência frente aos sistemas que o rodeiam, ao mesmo tempo em que estabeleça conexões entre a comunicação política desenvolvida na esfera pública, a sociedade civil e o centro do sistema político. Em segundo lugar, uma sociedade civil inclusiva precisa conferir poder aos cidadãos, de modo que eles possam participar de discursos

públicos e respondê-los. Em contrapartida, esses discursos não podem se degenerar em um modo colonizador da comunicação.

A última condição é perturbadora, para dizer o mínimo. A literatura sobre a “ignorância pública” desenha um quadro bastante severo do “cidadão médio” como uma pessoa amplamente desinformada e desinteressada (Friedman, 2003; Somin, 1998; Weinsall, 2003). Contudo, este quadro tem sido modificado através de estudos recentes acerca do papel cognitivo dos atalhos heurísticos e informacionais no desenvolvimento e na consolidação de orientações políticas. Eles sugerem que, a longo prazo, leitores, ouvintes e telespectadores podem formar, definitivamente e mesmo inconscientemente, atitudes sensatas em relação a questões públicas. Podem construí-las agregando suas reações, freqüentemente tácitas e mesmo esquecidas, a fragmentos e pedaços casualmente recebidos de informação, os quais eles inicialmente integraram a um *background* de esquemas conceituais em evolução, avaliando-os também em relação a esse pano de fundo cognitivo. Nesse sentido, “as pessoas podem ser conhecedoras em seu uso da razão acerca de suas escolhas políticas, sem possuir uma vasta gama de conhecimentos sobre a política” (Dalton, 2006:26; Delli Carpini, 2004:412).

### Patologias da comunicação política

Na análise final, nós somos ainda confrontados com uma evidência que, à primeira vista, aponta que o tipo de comunicação política que conhecemos em nossa então chamada sociedade mediática se posiciona na direção contrária aos requerimentos normativos da política deliberativa. Contudo, o uso empírico recomendado do modelo deliberativo nos fornece um impulso crítico: ele nos permite ler os dados contraditórios como indicadores de entraves *contingentes* que merecem uma séria investigação. Os requerimentos mencionados anteriormente – ou seja, a independência de um sistema dos *media* auto-regulado e a forma correta e justa de um *feedback* entre a comunicação política mediada e a sociedade civil – podem servir como detectores para a

descoberta de causas específicas para ausências existentes de legitimidade.

Com relação à primeira condição, precisamos distinguir, de um lado, entre uma diferenciação incompleta entre o sistema dos *media* e os ambientes que o cercam e, de outro lado, entre uma interferência temporária e a independência do sistema dos *media* que já alcançou o nível da auto-regulação. O monopólio do Estado exercido sobre as emissoras públicas de comunicação na Itália durante as primeiras três décadas do período pós-guerra é um exemplo do interligamento da mídia eletrônica com o sistema político. Durante o período no qual toda mudança de governo entre os políticos da situação, pertencentes ao Partido Demócrata Cristão, e os membros da oposição comunista foi bloqueada, cada um dos principais partidos usufruía do privilégio de recrutar os empregados para um dos três canais públicos de televisão. Esse padrão garantiu um certo grau de pluralismo, mas certamente não assegurou a independência da programação profissional. Uma consequência dessa diferenciação incompleta entre a comunicação mediada e o núcleo do sistema político foi a de que as emissoras públicas favoreceram um tipo de paternalismo, como se cidadãos imaturos precisassem de uma instrução política adequada de instâncias superiores (Padovani, 2005).

Comparado com essa ausência de diferenciação, uma perda de especialização temporária parece ser uma deficiência menor. Entretanto, às vezes pode ter um impacto mais marcante. Um caso recente em voga é a manipulação do público americano pelo surpreendente sucesso da gestão de comunicações da Casa Branca antes e depois da invasão do Iraque, em 2003. O que esse caso destaca não é a manobra astuta do presidente para enquadrar o evento do 11 de setembro como algo que ativou a “guerra contra o terrorismo” (Entman, 2004). O fenômeno mais remarcável nesse contexto foi a ausência de qualquer contra-enquadramento efetivo (Artz e Kamalipour, 2005). Uma imprensa responsável teria oferecido aos *media* populares notícias mais fidedignas e interpretações alternativas, por meio de um agendamento entre diferentes veículos midiáticos.

A ausência de distância entre os *media* e os grupos de interesse especiais é menos espetacular, embora mais freqüente e “normal” do que sua implicação transitória nos meandros de poder da política. Se, por exemplo, políticas ecológicas ou de proteção à saúde produzem impacto nos interesses principais de corporações importantes, esforços concentrados para traduzir o poder econômico em influência política podem ser vistos como capazes de produzir um efeito mensurável. Nesse contexto, a influência intermediária de comunidades eruditas (como a Escola de Chicago) é também digna de ser mencionada. Um caso especial de dano causado à independência editorial ocorre quando proprietários privados de um império mediático desenvolvem ambições políticas e usam seu poder, baseado na propriedade, para adquirir influência política.

A televisão privada e a mídia impressa são empresas comerciais como quaisquer outras. Nesse caso, contudo, os proprietários podem utilizar sua vantagem econômica como um “botão” para converter *imediatamente* o poder dos *media* em influência pública e em pressão política. Ao lado de proprietários poderosos como Rupert Murdoch, temos Silvio Berlusconi como um exemplo infame. Ele primeiro explorou as oportunidades legais traçadas somente para sua auto-promoção política e, assim, depois de assumir o poder de controle sobre o governo, utilizou seu império mediático para sustentar uma legislação dúbia em favor da consolidação de sua fortuna privada e de seus bens políticos. No decorrer dessa aventura, Berlusconi obteve sucesso em modificar a cultura mediática de seu país, retirando-a do domínio da educação política e enfatizando o mercado do entretenimento despolitizado – “uma mistura de filmes e telefilmes, shows de variedades e shows de perguntas e respostas, desenhos animados e esportes, com a proeminência do futebol nessa última categoria” (Ginsborg, 2004).

A segunda condição diz respeito ao *feedback* entre um sistema dos *media* auto-regulador e uma sociedade civil responsiva. A esfera pública política precisa dos recursos fornecidos (*inputs*) pelos cidadãos que dão voz aos problemas da so-

cidade e que respondem às questões articuladas pelo discurso da elite. Existem duas causas principais para a ausência sistemática desse tipo de *feedback* circular. A privação social e a exclusão cultural dos cidadãos explicam o acesso seletivo a e uma participação irregular na comunicação mediada, uma vez que a colonização da esfera pública pelos imperativos do mercado conduz a uma paralisia peculiar da sociedade civil.

Com relação ao acesso e à participação na comunicação mediada, há um senso comum sociológico de que o interesse por questões públicas e o uso da mídia política está amplamente correlacionados com o status social e o background cultural (Delli Carpini, 2004:404; Verba Schlozman e Bradey, 1995). Esse conjunto de dados pode ser interpretado como indicador de uma diferenciação funcional insuficiente da esfera pública política com relação à estrutura de classes da sociedade civil. Ao longo das últimas décadas, contudo, os vínculos com as origens sociais e culturais atribuídas têm se tornando mais fracos (Dalton, 2006:172, 150, 219). A mudança em direção a “questões a serem decididas com uma votação” revela o crescente impacto do discurso público nos padrões de votação e, de modo mais geral, o impacto do discurso público na formação de “públicos voltados para questões específicas”. Ainda que um grande número de pessoas tenda a se interessar por um amplo número de questões, o conjunto geral desses públicos pode ainda servir para antecipar as tendências de fragmentação (Dalton, 2006:121, 206).

A despeito da inclusão crescente de cidadãos nos fluxos da comunicação de massa, uma comparação entre estudos recentes chega a uma conclusão ambivalente, talvez até diretamente pessimista, a respeito do tipo de impacto que a comunicação de massa possui sobre o envolvimento dos cidadãos na política (Delli Carpini, 2004). Vários resultados nos Estados Unidos sustentam a hipótese da “*videomalaise*”, segundo a qual as pessoas que fazem um uso intenso da mídia eletrônica e a consideram uma fonte importante de informação possuem um baixo nível de confiança na política e apresentam maior tendência a assumir, em consequência, uma atitude cínica com rela-

ção à política (Lee, 2005:421). Se, contudo, a dependência do rádio e da televisão alimenta sentimentos de impotência, apatia e indiferença, não deveríamos procurar a explicação de tal fato no estado paralítico da sociedade civil, mas sim nos conteúdos e formatos de um tipo degenerado de comunicação política. Os dados que mencionei sugerem que o *modo* da comunicação mediada contribui independentemente para uma alienação difusa dos cidadãos com relação à política (Boggs, 1997).

No que tange à colonização da esfera pública pelos imperativos do mercado, o que tenho em mente aqui é simplesmente a redefinição da política em categorias de mercado. O crescimento da arte autônoma e da imprensa política independente, desde o final do século XVIII, prova que a organização e a distribuição comerciais de produtos intelectuais não induzem, necessariamente, à transformação de seu conteúdo e dos modos de sua recepção em mercadoria. Sob a pressão dos acionistas sedentos por lucros mais elevados, é a invasão dos imperativos funcionais do mercado econômico na “lógica interna” da produção e da apresentação das mensagens que conduz à substituição secreta de uma categoria da comunicação por outra: questões ligadas ao discurso político são assimiladas e absorvidas por modos e conteúdos de entretenimento. Além da personalização, a dramatização dos eventos, a simplificação de problemas complexos e a vívida polarização de conflitos promovem um privatismo cívico e um clima anti-político.

O status crescente das imagens dos candidatos explica o padrão da política eleitoral centrada no candidato. Dalton afirma que “as imagens dos candidatos podem ser vistas como mercadorias embaladas por publicitários que atingem o público enfatizando traços que possuem um apelo especial junto aos eleitores” (Dalton, 2006:215). A tendência relacionada às questões eleitorais caminha lado a lado com a tendência ligada às eleições baseadas em candidatos, de maneira que esta última ainda não predomina. A personalização da política é sustentada pela mercantilização dos programas. Estações de rádio e emissoras de televisão privatizadas, as quais operam sob entraves or-

çamentários de numerosas publicidades, são pioneiras nesse campo. Embora emissoras públicas ainda mantenham uma estrutura de programação diferenciada, elas se encontram em um processo de adaptação ao, ou de adoção do modelo de seus competidores privados (Jarren e Donges, 2006). Alguns autores consideram que o jornalismo político, ao qual estamos acostumados enquanto modelo, está sendo gradualmente eliminado. Sua perda irá nos privar da peça central da política deliberativa.

### Conclusões

Esses poucos exemplos ilustram como utilizar o modelo comunicativo da política deliberativa para a interpretação de descobertas empíricas. O modelo dirige nossa atenção especificamente para as variáveis que explicam as falhas na manutenção de um sistema dos *media* auto-regulado e de um *feedback* adequado entre a esfera pública e a sociedade civil.