

4



# Mídia, opinião pública e legitimidade democrática

Ana Paola Amorim<sup>1</sup>

Mestre em Ciência da Informação pela Escola da Ciência da Informação da UFMG, é doutoranda em Ciência Política, no programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da UFMG. Professora assistente do curso de Jornalismo da Universidade Fumec. Contato: anapaola@fumec.br

**Resumo:** Neste artigo discute-se o papel político da mídia na organização da vida democrática a partir da constatação do declínio da legitimidade de instituições eleitorais representativas, que põem em evidência outras formas de legitimidade democrática. Uma premissa adotada neste trabalho é a de que pensar o papel da mídia numa ordem política democrática passa, obrigatoriamente, por refletir sua relação com um processo de democratização da opinião pública, o que reforça um papel político que nem sempre é admitido pela própria mídia, que, seguindo um modelo liberal, busca se legitimar a partir de uma noção de imparcialidade e independência em relação à política. Para isso, são mobilizadas questões de fundo em torno do tema da comunicação e política, incorporando os fundamentos filosóficos do republicanismo como possibilidade de se construir respostas aos impasses identificados no centro da teoria liberal. A ideia é discutir não só o papel da mídia nos sistemas políticos, mas também questionar os próprios princípios que organizam a relação entre os dois sistemas, trazendo a discussão para repensar o conceito de público, seguindo uma dimensão discursiva da democracia.

**Palavras-chave:** Mídia. Opinião pública. Legitimidade. Democracia.

---

<sup>1</sup>As reflexões deste artigo foram originalmente elaboradas ao fim da disciplina Autoridade, legitimidade, democracia, ministrada pelo professor Fernando Filgueiras no programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da UFMG. Ao professor, agradeço a interlocução. Este artigo é também tributário das muitas conversas que tenho tido com o meu orientador no programa, professor Juarez Guimarães, que tem sido responsável por ampliar minha compreensão sobre as múltiplas leituras da democracia. Agradeço também ao(à) anônimo(a) parecerista da *Revista do Legislativo*, pelas observações e apontamentos que contribuíram para aprofundar e organizar os argumentos deste artigo.

**Abstract:** *This article aims at discussing the political role of the media in the organization of democratic life in face of the perceived legitimacy decline of representative electoral institutes, which brings prominence to other forms of democratic legitimacy. One of the assumptions espoused herein is that to think on the role of the media in a democratic political order is to delve on its relationship to a process of public opinion democratization, which reinforces a political role not always accepted by the media themselves who, accordingly to a liberal model, searches for legitimacy based on the notion of impartiality and independence with respect to politics. For that purpose, background issues on the theme of communication and politics are set out, incorporating the philosophical bases of Republicanism as a possibility of building solutions to impasses identified in the core of the liberal theory. The intention is not only to discuss the role of the media in the political systems, but also to challenge the very principles organizing the relationship between media and politics, in order to rethink the concept of “public” (in opposition to “private”) within a discursive dimension of democracy.*

**Keywords:** *media, public opinion, legitimacy, democracy.*

## Introdução

Em 1980, a Unesco editou o relatório “Um mundo e muitas vozes – comunicação e informação na nossa época”. Era o resultado de uma comissão, presidida pelo jurista e jornalista irlandês Sean McBride e composta de mais 15 especialistas de diversos países<sup>2</sup>, que havia sido formada com o objetivo de fazer uma avaliação sobre o problema da desigualdade informacional na sociedade de massa, seguindo uma discussão mais ampla, iniciada entre os anos 1960 e 1970 pela Unesco sobre o papel da comunicação para o fortalecimento das democracias. O documento se destacou pela densidade de seu conteúdo, cujo foco principal era a proposta de incentivar a implementação de políticas públicas voltadas para instituir uma “nova ordem mundial

---

<sup>2</sup>Amarou-Mahtar M’Bow, então diretor-geral da Unesco, descreveu, na introdução do documento, a comissão como uma “concentração de cérebros”. Presidida por Sean McBride, a comissão incluiu os seguintes membros: Elie Abel (EUA), Hubert Beuve-Méry (França), Elebe Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel García Marquez (Colômbia), Sergei Losev (na época, URSS), Mochtar Lubis (Indonésia), Mustapha Masmoudi (Tunísia), Michio Nagai (Japão), Fred Issac Akporuaro Omu (Nigéria), Bogdan Osolnik (na época, Iugoslávia), Gamal El Oteifi (Egito), Joannes Pieter Pronk (Holanda), Juan Somavia (Chile), Boobli George Verghese (Índia) e Betty Zimmerman (Canadá).

de informação e comunicação” (trabalhada no documento sob a sigla Nomic)<sup>3</sup>. Essa proposta foi elaborada diante da constatação de que a concepção do livre fluxo de ideias era insuficiente para garantir a universalização do direito à comunicação, justamente porque desconsidera a situação de desigualdade informacional. O relatório sofreu boicote da Inglaterra e dos Estados Unidos, que na época se desligaram da Unesco em sinal de protesto e sob alegação de que o documento conteria sérios riscos à liberdade de expressão. A partir de então, não houve iniciativa, por parte da Unesco, de dar desdobramento ao documento, que também ficou conhecido como Relatório McBride. A questão da comunicação, considerada essencial na defesa da democracia e na promoção da cidadania, não sai da pauta, mas assume outro enfoque na instituição. Mais recentemente, o documento de referência passa a ser Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação<sup>4</sup>. Passa a enfatizar o papel da mídia na promoção de uma cidadania informada e, nesse contexto, estabelece indicadores que avaliem o desenvolvimento da mídia em vários países.

O resgate desse episódio é bastante ilustrativo sobre os impasses que envolvem o tema proposto neste artigo: discutir o papel político da mídia na organização da vida democrática a partir da constatação do declínio da legitimidade de instituições eleitorais representativas, que põem em evidência outras formas de legitimidade, democrática. A proposta é apresentar algumas reflexões com base na discussão desenvolvida por Rosanvallón (2009) sobre as novas formas emergentes de legitimidade que se estruturam como alternativa e contraponto às formas tradi-

---

<sup>3</sup>O relatório está entre os documentos mais detalhados sobre a importância da comunicação na sociedade contemporânea. Sobre o pioneirismo e importância do documento e detalhes da polêmica envolvendo sua publicação, ver: Lima (2008) e Ramos (s/d).

<sup>4</sup>Produto do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação (IPDC), da Unesco, o documento foi editado 30 anos após a publicação do Relatório McBride. Foi aprovado pelo Conselho Intergovernamental do IPDC, durante sua 26ª sessão, realizada entre os dias 26 e 28 de março de 2008.

cionais e centralizadoras de legitimação da autoridade democrática. Esses novos modelos evidenciam um pedido de descentramento das democracias, em especial às que se referem aos registros e mecanismos de identificar e articular as demandas por particularidade em contraposição aos paradigmas de generalidade, nas dimensões da proximidade, da presença e da interação. Essa perspectiva evidencia a importância de formação de uma opinião pública democrática que possa validar as novas formas de legitimidade, uma vez que elas trabalham com a perspectiva de redefinir a relação entre governantes e governados, propondo quebrar padrões mais rígidos da hierarquia entre o poder e a sociedade (ROSANVALLON, 2009)<sup>5</sup>.

Uma premissa adotada neste trabalho é a de que pensar o papel da mídia numa ordem política democrática passa, obrigatoriamente, por refletir sua relação com a formação de uma opinião pública democrática, o que reforça um papel político que nem sempre é admitido pela própria mídia, que, seguindo um modelo liberal, busca se legitimar a partir de uma noção de imparcialidade e independência em relação à política. No entanto, essa reivindicação de distanciamento não se sustenta por conta do próprio impasse, que gera no debate sobre a relação entre mídia e política desenvolvido no centro das democracias liberais.

A identificação da influência do sistema político na organização da mídia é tema de um trabalho pioneiro desenvolvido nos anos 1950 pelos pesquisadores estadunidenses Siebert, Peterson e Schramm (citados por HALLIN e MANCINI, 2004a). Recentemente, podemos destacar as pesquisas desenvolvidas por Hallin e Mancini, que buscam detalhar essa ligação entre sistema político e sistema de mídia, indicando uma relação de muito mais reciprocidade e interdependência do que indicavam os primeiros trabalhos na área.

Na linha de estudos sobre as inter-relações entre mídia e sistema político, estão trabalhos que exploram os desdobramentos

---

<sup>5</sup>Sobre essa questão, conferir principalmente o capítulo 2 da terceira parte do livro *La légitime démocratie*, que trata do tema “democracia de presença”.

postos pelos modelos deliberativos de democracia, incorporando discussões sobre o papel do público e da mídia para a qualidade das deliberações<sup>6</sup>. Essas formulações se alinham ao esforço das críticas às limitações dos modelos centralizadores de legitimação da autoridade democrática, isto é, repercutem e desenvolvem os estudos das críticas elaboradas às concepções elitistas da teoria democrática. Nesse sentido, avançam em relação à base do pensamento habermasiano, que fundamenta, por meio da compreensão discursiva do conceito de esfera pública, uma teoria crítica da democracia.

Este artigo direciona a atenção para questões de fundo em torno do tema da comunicação e política, incorporando os fundamentos filosóficos do republicanismo como possibilidade de se construírem respostas aos impasses identificados no centro da teoria liberal<sup>7</sup>. A questão seria não só discutir o papel da mídia nos sistemas políticos, mas também questionar os próprios princípios que organizam a relação entre os dois sistemas. Esse caminho é adotado no artigo por considerar a leitura de crise de

---

<sup>6</sup>Neste grupo, podemos citar os trabalhos de Maia (2009); Gomes e Maia (2008) e Porto (2003).

<sup>7</sup>A disputa entre liberais e republicanos tem orientado o debate liberal-comunitário contemporâneo. Nesse exercício, aceitamos a observação de Taylor (2000 [1995]) e acolhemos sua advertência para que essa discussão seja feita identificando pontos entrelaçados no debate entre comunitaristas e liberais, que, quando não são devidamente considerados, tornam-se fontes de “confusão”. O questionamento de Taylor dirige-se aos que abordam a questão como um debate entre dois partidos homogêneos e distintos entre si, divididos entre individualistas atomistas de um lado e coletivistas holistas de outro, como se a preocupação holística fosse exclusiva dos comunitaristas e os liberais encerrassem toda agenda individualista despreendida das dimensões coletivas da vida social. É uma crítica à simplificação da leitura, que impede perceber as fronteiras intercambiantes entre dois campos teóricos e, com isso, não alcança as variadas e plurais matizes de análises de regimes liberais patrióticos. Contudo, acrescentamos à de Taylor uma outra advertência: o reconhecimento da existência de fronteiras intercambiantes não conduz, obrigatoriamente, à interpretação de que o debate deva ser orientado para definição de um campo comum entre as duas correntes de pensamento, como se uma linguagem fosse complementar à outra. As compreensões distintas de liberdade fazem com que as duas correntes de pensamento se organizem como formas diferentes de ver o mundo. Cf. Honohan (2010 [2002]).

legitimidade democrática como uma crise da teoria liberal, considerando as revisões de literatura nas quais os modelos descentralizados de legitimidade são apresentados como respostas ao modelo elitista por não darem conta de atender a todas as demandas de representação na sociedade.

Para Rosanvallón, as crises das instituições partidário-representativas da política representam muito mais uma crise da teoria do que da democracia propriamente dita (LYNCH, in: ROSANVALLÓN, 2010). Diante disso, apresenta-se a necessidade de se reformular as teorias democráticas, considerando e incorporando o caráter permanentemente aberto da política. A comunicação carece de uma revisão teórica com o mesmo caráter proposto por Rosanvallón, para que possa alcançar as mudanças de paradigma em curso.

Se nos debates em torno das novas formas de legitimação democrática sobressai o tema das instâncias deliberativas orientado pela preocupação em torno da qualidade da democratização desses espaços, isso requer uma reflexão mais aprofundada sobre a formação de um público crítico e sobre o conceito de uma opinião pública democrática. Considerando a realidade de uma sociedade de massa mídia-centrada (Lima, 2004), isso impõe que, na comunicação, a teoria se dedique a repensar o conceito de público e reflita sobre os reflexos das novas demandas desse público sobre sua responsabilidade social. Rosanvallón (2009) articula a necessidade de se repensar o papel do jornalismo à discussão sobre desenvolvimento de novas instituições de interação social, partindo da premissa de que o desenvolvimento da democracia sempre esteve articulado com as reflexões sobre a imprensa (p. 310-311). No entanto, acredito que essa discussão deva ser ampliada para o sistema de mídia como um todo, sem se restringir às questões da imprensa e responsabilidade social do jornalista, justamente por conta da característica de centralidade midiática descrita por Lima (2004), como veremos mais adiante.

Este texto traz algumas reflexões em torno da discussão propondo algumas especulações sobre a possibilidade de trabalhar o tema mais pela convergência entre comunicação e política do que pela



distinção mais rígida de campos, explorando uma limitação do modelo liberal. Acredito que as democracias liberais não oferecem condições para responder satisfatoriamente ao problema do papel político da mídia, porque o paradigma liberal está na origem dos impasses apresentados, sobretudo quando prevalece o esforço de manter política e comunicação em campos distintos, ainda que comunicantes e altamente permeáveis entre si. A opção pelo republicanismo explica-se porque retoma a discussão sobre a construção política dos direitos individuais, contrapondo-se à falsa dicotomia entre liberdade política e liberdade civil difundida por leituras liberais como as de Benjamin Constant<sup>8</sup>. Isso nos permite buscar formas alternativas para receptionar e trabalhar o tensionamento que há na relação entre público e privado e que está presente nos estudos sobre mídia e política. Por isso, e considerando as interlocuções entre os modelos democráticos, procura estabelecer um campo crítico-dialógico, e não antagônico, com as teorias deliberativas orientadas pela dimensão discursiva da política.

A primeira parte do texto apresenta a questão a partir do dilema liberal, segundo o qual a mídia busca se legitimar reivindicando uma situação de distanciamento do campo político, ao mesmo tempo em que reivindica uma responsabilidade política de defesa da democracia. Para discutir a importância da mídia, a segunda parte encontra-se dividida em dois momentos: no primeiro, é feita uma breve passagem pela filosofia política para identificar uma importante discussão sobre o princípio republicano de visibilidade e o papel da opinião pública. No segundo, a discussão é trazida para

---

<sup>8</sup>Comparato, no prefácio do livro de Lima (2010), aponta esse problema de abordagem antagônica entre as duas liberdades como herança do pensamento liberal do século XIX: “Benjamin Constant, em conferência pronunciada no Ateneu Real de Paris em 1819, sustentava que, enquanto os gregos e os romanos só se preocuparam com a liberdade pública (...) e desconheciam a autonomia privada, os modernos atribuem ao Estado praticamente uma única função: garantir as liberdades individuais. Com isto, perdemos tanto uma quanto as outras”. (COMPARATO, in: LIMA, 2010, p. 10). Sobre a simplificação dessa dicotomia, amparada pela contextualização do texto de Constant na formulação do pensamento liberal do século XIX, cf. Bignotto (2003). O Departamento de História da Fafich/UFMG disponibiliza uma tradução do texto de Constant. Cf. Constant (s/d).

o quadro contemporâneo, ao tratar das relações entre comunicação e política em um ambiente mediatizado. A ideia é tentar identificar bases para problematizar o papel da mídia diante do desafio de democratizar a opinião pública no esforço de se pensar em formas descentralizadas de legitimação democrática, tal como discutida por Rosanvallón. Nesse ponto, algumas considerações são descritas acerca das possibilidades de desenvolver abordagens mais politizadas da mídia; isto é, abordagens que permitem identificar o papel político da mídia considerando a relação entre comunicação e política.

### **Mídia e política: relações conflituosas**

De acordo com Hallin e Mancini (2004b), o impacto dos meios de comunicação de massa sobre as mudanças nos sistemas políticos ainda não foi devidamente medido, sendo que a maior parte das investigações na área tenha se dedicado a levantar hipóteses ou a trabalhar impactos em episódios específicos, com base em de teorias de recepção de conteúdo ou do processo de produção de notícia ou de representações. No entanto, como os autores ressaltam, não há como analisar um sistema de mídia sem considerar sua relação de interdependência com os sistemas políticos, destacando que os sistemas de mídia não só refletem aspectos da organização social, mas também a influenciam (HALLIN e MANCINI, 2004a)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Os trabalhos de Hallin e Mancini são citados como referência nos estudos comparativos de mídia e política em função da metodologia criada especificamente para estabelecer a relação entre sistemas político e midiático. A pesquisa original está publicada no livro *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. Há referências importantes que, mesmo não tendo a questão da comunicação como central, remetem à importância de se discutir o impacto da mídia nos sistemas políticos e, em especial, o papel da mídia nas democracias. Para Miguel (2000), a comunicação e a mídia ainda são um ponto cego nas teorias democráticas. No Brasil, destacam-se os trabalhos de Lima (2001, 2006). Ver ainda, entre outros, Miguel (2002), Miguel e Biroli (2010). As hipóteses da espiral do silêncio e agenda setting são utilizadas para discutir o impacto da mídia na formação da agenda e comportamento político – conferir Wolf (1987). Para uma leitura crítica da agenda setting, ver Fonseca (2005), Fuks (2000). Há uma compreensão emergente da necessidade de abordagens mais amplas, que não considerem exclusiva e unilateralmente os impactos da mídia na política. Cf. Habermas (2006), Wessler (2008).

Ao mesmo tempo em que há o reconhecimento da relação entre os dois sistemas e da centralidade crescente da mídia na organização política, verifica-se uma tendência de padronização a partir do modelo de mídia (HALLIN e MANCINI, 2004a), desenhando um impasse sobre a discussão da mídia como ator político. Pesquisando 19 países de democracia liberal (Estados Unidos e 18 países da Europa Ocidental), os autores cruzaram quatro características dos sistemas de mídia (desenvolvimento da imprensa de massa, paralelismo político<sup>10</sup>, profissionalização e intervenção estatal) com cinco características dos sistemas políticos (história política, governos majoritários ou consensuais, nível de organização social, papel do Estado e força da autoridade legal-racional) e, com isso, classificaram três modelos políticos e de mídia nos quais identificaram distinções e inter-relações: i) modelo mediterrâneo ou pluralista-polarizado; ii) modelo do centro/norte europeu ou corporativista-democrático e iii) modelo do Atlântico Norte ou liberal. No entanto, os pesquisadores observam que estão praticamente diminuindo as diferenças entre os sistemas nacionais de mídia analisados em seu trabalho, por conta do surgimento de uma “cultura global”, responsável pela homogeneização dos sistemas a partir do modelo liberal, que é tratado como referência e modelo de profissionalização e desenvolvimento de mídia (p. 294). Na origem desse processo, estaria a prevalência do econômico sobre o político, levando a uma concepção mais individualista e menos coletivista de sociedade.

O ideal de profissionalização evidenciado pelo modelo liberal, que vem se tornando hegemônico, é construído sobre a reivindicação de separação entre a lógica da mídia e a lógica da política, em especial a lógica partidária, seguindo a perspectiva da teoria da diferenciação. Essa premissa orienta o processo de crescimento da profissionalização do setor, sobretudo no jornalismo, em que o predomínio do gênero informativo sobre os gêneros opinativos e mesmo interpretativos é, para além de uma evolu-

---

<sup>10</sup>O paralelismo político aqui é utilizado para identificar uma imprensa politicamente ativa, que assume posições políticas abertamente.

ção, medida de legitimidade para a conquista de públicos cada vez maiores. A partir dessa demanda, a filosofia da objetividade é disseminada sob a ótica da neutralidade. Por decorrência, a subjetividade do profissional é tratada como um problema a ser superado. A precedência da objetividade e da neutralidade como elementos de legitimação do jornalismo tem sido fortemente questionada. Mas, mesmo entre as abordagens críticas, há uma forte tendência em manter o viés herdado da teoria da diferenciação, que sustenta o apelo à independência das mídias em relação a outros campos, mas sobretudo da política.

Pode-se dizer que há uma base de raciocínio muito semelhante a essa em análises críticas da relação entre mídia e política, sobretudo naquelas que se pautam por uma visão mais pessimista e apontam para efeitos perniciosos para ambas as áreas. Sobressaem alertas sobre o risco de submissão da política à lógica da comunicação e, considerando as características de uma comunicação de massa, implica submissão à lógica mercantil com apelo à espetacularização, promovendo a despolitização do discurso político. Pode-se ver isso, por exemplo, na teoria habermasiana, que associa o advento das tecnologias de comunicação de massa a um declínio de uma opinião pública esclarecida. Nessa mesma lógica, desenham-se os alertas sobre o risco da “contaminação” do mundo da comunicação pela política, comprometendo o ideal de imparcialidade sob o qual se assentam as bases de profissionalização da mídia, em especial da imprensa. A própria crítica habermasiana ao declínio de uma esfera pública esclarecida traz implícito um ideal normativo de um campo de esfera pública política pautado pelo livre debate das ideias, sem os vícios da lógica midiática, e uma imprensa livre burguesa, que se legitima como mediadora por excelência do debate público e formação da opinião pública – vista como instituição por excelência da esfera pública –, justamente em função de sua despartidarização (HABERMAS 1984).

Miguel (2002) chama atenção para o conteúdo ambíguo e pouco esclarecedor de boa parte das críticas, que, partindo do reconhecimento da influência da mídia na prática política, veem com desconfiança o papel dos meios de comunicação, como se a relação entre as duas áreas fosse de mão única. Na sua avaliação, parte do

olhar suspeito em relação à mídia guarda a mesma relação com a abordagem elitista da vida política, que ora trata da mídia como um “não problema”, porque “comunga do credo liberal de que os mecanismos de mercado bastariam para garantir a autonomia da opinião pública” (p. 159), ora aponta a influência excessiva dos meios de comunicação de massa, em particular da televisão. Miguel vai citar o cientista político italiano Giovanni Sartori como exemplo dessa posição. O segundo momento da crítica que reforça a desconfiança dos meios equivale à crítica dos riscos da tirania da opinião pública, encontrada em autores clássicos do liberalismo político, como John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville.

Miguel tenta perceber a mídia e a política de maneira interligada sem perder de vista a centralidade dos meios de comunicação de massa no jogo político e sem que isso comprometa a autonomia das áreas. Para isso, ele se vale do conceito de campo desenvolvido por Bourdieu, que trabalha comunicação e política em campos distintos, porém comunicantes. A distinção é importante para a definição de autonomia de campos que guardam lógicas distintas e, também, para identificar os pontos de tensionamento nas interseções entre os variados campos. No caso da mídia, o autor chama atenção para os tensionamentos que vêm do campo da política – sobre o qual, via de regra, a própria mídia procura guardar distanciamento – e do campo econômico – este já um pouco mais difuso, principalmente pelo traço mercantil determinante que estrutura o funcionamento dos meios de comunicação.

O exercício feito por Miguel vai no sentido de reconhecer as autonomias dos campos e, ao mesmo tempo, perceber os pontos de conexão entre eles. Rosanvallón (2009), ao propor uma reflexão sobre a democracia de presença, seguindo os critérios de promover proximidade, defende que, antes, é necessário “distinguir com clareza o que corresponde a uma simples estratégia de comunicação do que constitui, para falar com propriedade uma política” (p. 282). A formulação de Miguel pode ajudar a responder ao questionamento, ajudando a separar exibições de espetacularização com vistas à manipulação grosseira da opinião de um exercício político de formação de imagem a ser desenvolvida por uma opinião pública.

No entanto, talvez seja mais produtivo pensar menos em termos de separação e mais em termos de confluência entre as duas áreas, permitindo perceber o grau de identificação entre elas ou, nas palavras de Rosanvallón, de familiaridade, sobretudo porque política não nasce dissociada da comunicação, esse campo sob o qual se desenvolveu o sistema de mídia nas sociedades modernas. Acredito que não se pode compreender o papel da mídia nos sistemas políticos sem antes entender a relação entre política e comunicação.

A definição de autonomia é uma referência para o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, e a reivindicação pela profissionalização com base no ideal da mensagem objetiva é uma base importante para o desenvolvimento da mídia e da imprensa modernas com ambições universalistas e com vistas a se credenciar como meio de divulgação de informação confiável e equilibrada. Mas o desafio não é só identificar os pontos de separação. Antes, é necessário buscar o entendimento de como o exercício da política está ligado a um processo discursivo e como este se articula em um ambiente midiático.

Vale reforçar que a reflexão é sobre o papel da comunicação e da mídia com base na constatação do declínio da legitimidade de instituições eleitorais representativas, que põe em evidência outras formas de legitimidade democrática, sendo retratadas neste artigo as formas de proximidade, o que requer pensar o papel do público nos regimes e nas sociedades democráticas. Isso significa considerar os processos de circulação da informação e de formação da opinião nas sociedades de massa. Nessa crise de legitimação, um dos sintomas do crescimento da centralidade da mídia é exatamente a atribuição de papéis políticos a ela. A mídia não abrange todas as dimensões de estruturação do processo político, mas não há dúvida de que ela cresce no quadro de crise de legitimidade, em especial da crise dos partidos políticos (LIMA, 2004, p. 209)<sup>11</sup>. Dessa forma, reivindicar

---

<sup>11</sup>Sobre a discussão da mídia como o “príncipe eletrônico”, em substituição aos partidos políticos, ver: Ianni (1999).

a objetividade como esteio de uma imparcialidade por vezes falaciosa ou uma neutralidade frequentemente falsa não contribui para o desenvolvimento do debate porque pode impedir de perceber as implicações políticas das práticas discursivas ou reduzi-lo a impasses dialógicos.

### **A política e o lugar do visível**

A importância que se dá à esfera da comunicação na política é proporcional à importância que se dá à presença de uma opinião pública nas instâncias decisórias, o que envolve uma discussão mais ampla do direito à informação e o direito à comunicação, evidenciando uma dimensão discursiva da política. E essa importância varia em cada tradição política e em cada concepção de democracia.

Nas tradições republicanas, essa questão é fundamental, porque o direito à fala significa direito à participação na vida pública, que vai fazer com que a cidadã e o cidadão existam politicamente. Essa importância assenta-se na defesa da liberdade política como base da legitimidade do governo republicano, o que implica a exigência de publicidade da ação do Estado (FILGUEIRAS, 2010, p. 82-86). A definição da liberdade republicana – que é um direito político que depende da qualidade do Estado e das leis – apoia-se principalmente no princípio da autonomia do sujeito, que requer proteção de quaisquer riscos de arbitrariedades, seja por parte do Estado ou por parte de setores da sociedade. É uma liberdade que articula a dimensão pessoal (reconhecimento da autonomia do sujeito em relação à sua própria vida) com a dimensão política de autogoverno (o direito de definir ou participar da definição das leis às quais se submete), respeitando uma outra dimensão subjetiva de valorização do livre arbítrio, considerando que mulheres e homens não são precondicionados e são senhores de sua própria história. O papel do caráter público do Estado republicano e das leis valoriza o processo de formação de uma opinião pública plural e democrática. Ou, na descrição de Pettit (citado por Filgueiras), o Estado republicano “pressupõe a existência de um público ampliado, mediante o qual exista uma razão discursiva que assegure a sua legitimidade” (p. 82-83).

Uma consequência prática do fundamento público do Estado republicano é a valorização do princípio da publicidade, que envolve pelo menos duas dimensões que se articulam em torno da promoção das dimensões da liberdade das cidadãs e dos cidadãos. De um lado, refere-se às condições para garantir espaço de contestação por meio da participação política ativa, de modo a impedir o desenvolvimento de situações de dominação tanto por parte do Estado quanto por parte de setores da sociedade, identificados por Pettit (2001, p. 11), pelo risco de tirania por parte de uma maioria democrática ou de uma elite política em postos-chave de instâncias de poder formal e não formal. Ao mesmo tempo, essa possibilidade de contestação implica uma existência política. A cidadã e o cidadão de um Estado republicano, para garantir a liberdade, devem ter condições de participar da formulação das leis e também de exercer o direito de contestar situações arbitrárias, e isso requer reconhecimento político. O requisito de publicidade na base da legitimação do Estado republicano não se resume apenas às exigências de transparência por parte dos órgãos de governo e das ações das autoridades, mas também como garantia de que todas as cidadãs e todos os cidadãos e todas as cidadãs tenham voz e que essa voz tenha repercussão.

A partir daí, podemos compreender como a questão da opinião, considerada como base de sua forma política, formada em espaço público, surge como um conceito republicano, em função da centralidade do processo de formulação das leis e constituição da autoridade. A relação entre representação e visibilidade é muito forte nas tradições republicanas e a leitura feita por Adverse (2009) sobre o papel da retórica e da política no pensamento de Maquiavel ajuda a identificar os princípios que sustentam essa relação. O exercício da autoridade (que em Maquiavel significa governar com assentimento) depende da formação de um juízo público, o que significa o domínio da política da aparência, considerando que a imagem é determinante na formação do juízo político. “Em Maquiavel, o problema do exercício do poder não pode ser dissociado do juízo daqueles sobre quem e com quem o poder é exercido” (ADVERSE, 2009, p. 20). O juízo e a retórica conformam o político, considerando a retórica não só como ins-



trumento de persuasão, mas também como “forma e meio de conformação da realidade política” (op. cit., p. 23). O espaço público é o espaço da visibilidade, em que ser é aparecer e a ação política equivale à representação do político. Essa representação, ainda que guarde uma unidade, não significa eliminação do caráter plural da opinião, como podemos perceber na seguinte citação:

Maquiavel percebe claramente que o problema da política é o da constituição de um espaço público capaz de regular a vida dos homens, não o do conhecimento da verdade. O consenso, no pensamento maquiaveliano, não faz referência a um pacto entre os homens, mas à aquiescência a uma representação (op. cit., p. 47).

O espaço público, seguindo os princípios do pensamento republicano, é o mundo das aparências e é também o campo de perda ou conservação do poder. Por isso, o príncipe tem de dominar a arte de produzir uma imagem capaz de interferir positivamente na formação do juízo. Mas a existência política a partir do espaço público da visibilidade vale também para definir a existência política do povo, que, ao participar do processo de formação do juízo político, tem participação ativa no processo de estruturação da autoridade. Como lembra Adverse (2009), para Maquiavel, “o poder não se estabelece sem o apelo à liberdade” (p. 54). No entanto, esse assentimento não é estável e imutável, mas dinâmico e, por isso, a manutenção da imagem pede o exercício de alteridade por parte do governante (ADVERSE, 2009).

Em Maquiavel, o espaço político é um espaço incompleto, em construção, e pede a intervenção humana constante em que um processo em que a produção do juízo se estabelece a partir do exercício da retórica da imagem e do discurso. Na base da teoria maquiaveliana, estão elementos que quebram a dicotomia entre política e retórica, na medida em que a política é, por definição, retórica, “porque o poder não pode ser exercido senão a partir da produção do juízo” (ADVERSE, 2009, p. 208). Esse juízo é formado em um espaço político no qual ação e palavra não se separam, sob o risco de não se efetivar a imagem que sustenta a autoridade política. Considerando que a vida cívica está atre-

lada ao juízo dos membros da comunidade e estes também precisam de reconhecimento político para participar da formação do juízo público, negar a condição de visibilidade compromete a formação de um espaço público que se constitua como espaço de defesa da liberdade. Na importância conferida ao espaço da visibilidade, é que se pode visualizar o papel da comunicação na formação da vida política, uma vez que esse espaço público implica a instituição de canais de comunicação orientados por um critério de acesso à visibilidade.

Nas tradições liberais, o papel político da opinião pública é instituído a partir de impasses dialógicos cuja origem pode ser identificada em torno do conceito de liberdade, formulado numa concepção contratualista. A liberdade liberal tem matriz hobbesiana; é concebida como ausência de impedimento, formulada como direito privado e de existência pré-política, sendo, portanto, usada como medida para limite à intervenção do Estado, cuja existência se justifica como meio de preservar esse direito, que assume caráter natural e se expressa nas dimensões econômicas e utilitárias.

Essa concepção tem forte influência na formação do pensamento político ocidental, como demonstra Skinner (1999). Ainda que muitos dos princípios cívicos tenham sido incorporados por pensadores em formulações clássicas do liberalismo do século XIX, a retirada do fundamento público e político do conceito de liberdade promove os impasses dialógicos e dilemas em torno da participação das cidadãs e dos cidadãos comuns na vida política. A proteção das liberdades individuais passa a ser a medida para definir limites de atuação do Estado, em uma equação em que público e privado estão em constante tensionamento e, nos parâmetros da tradição liberal, chegam a assumir dimensões antagônicas. A prevalência da esfera privada reforça a compreensão de uma opinião formada individualmente, livre de pressões do Estado e também de uma opinião pública. A própria manifestação da opinião pública como agregação de vontades individuais é uma concepção mobilizada na base de teorias elitistas das democracias liberais pautadas na descrença da participação do homem comum na vida pública.

Essa abordagem é reforçada pelo pensamento weberiano, que compreende a organização da vida pública a partir da percepção da complexidade administrativa advinda da modernização. A característica central da política moderna, para Weber (1999), está na compreensão do aparato burocrático e da autoridade, que se confunde com a ideia de dominação e se equipara à autoridade das leis; é sustentada por uma tecnologia específica que permite o controle da burocracia pública. O poder, compreendido como domínio da técnica, é o lugar de disputa de especialistas. Essa concepção de poder está na base da demanda pela diferenciação, referida no início deste artigo, em que se desenvolvem, em campos distintos, as diversas áreas do conhecimento. A política é uma delas. Assim como a economia e a comunicação, para tratar dos campos que são interessantes na discussão proposta. Assim, o público perde a força e a coesão requeridas nas tradições republicanas. Especializa-se e fragmenta-se. Seguindo uma avaliação elaborada com base no conceito de autoridade desenvolvido por Hannah Arendt (1972), o predomínio dessa tradição weberiana reduz a teoria política, promove uma quebra do político na organização da vida pública.

No contraponto a essa concepção, Arendt (2000) desenvolve o conceito de esfera pública, revalorizando o princípio da visibilidade e da ação política. Ela não aceita a ideia de se construir uma esfera pública a partir de interesses privados porque, na sua concepção, a construção de um mundo comum, que se forma na ação e no discurso, é que oferece os critérios para distinguir o que pertence ao privado do que pertence ao público e permite pensar em torno do interesse geral, e não apenas de interesses específicos.

O conceito de esfera pública é operacionalizado por Habermas, introduzindo as bases de um conceito crítico de democracia e influenciando vários estudos ligados aos movimentos sociais e sobre a relação entre mídia e política em uma matriz deliberativa (AVRITZER, 1999, 2000). Ele descreve a esfera pública burguesa como fórum argumentativo que vai contrapor e discutir decisões do Estado. Em uma leitura do conjunto da teoria habermasiana construída como uma análise crítica da cultura marxista, Guimarães (1998) aponta a publicação da teoria da ação comunicativa,

em 1981, como a origem de um novo campo teórico. Ao propor um giro linguístico, a principal contribuição de Habermas seria resgatar a dimensão da intersubjetividade na construção da vida política. No entanto, ao descrever a esfera pública seguindo um ideal normativo que requer desenvolvimento de um debate em condições de igualdade, desconhece as condições de desigualdade na formação da opinião nas esferas públicas e dificulta, quando não impede, a percepção de um caráter plural da opinião pública<sup>12</sup>.

As críticas fazem com que Habermas promova uma revisão em seu conceito original de esfera pública, incorporando a questão da pluralidade de públicos<sup>13</sup>. Ele mantém, contudo, a descrição da esfera pública voltada ao debate e controle da autoridade política e não identifica a autonomia dos diversos atores que a compõem. Ainda que estabeleça parâmetros de uma teoria crítica da democracia e proponha o fortalecimento das instâncias deliberativas se contrapondo às concepções mais elitistas e restritivas de democracia, a teoria habermasiana mantém ainda a limitação em relação à compreensão da mídia na esfera discursiva constituidora da política. No alerta que faz para os riscos de declínio da esfera pública por meio da invasão da esfera privada, Habermas desenvolve uma crítica pouco otimista da sociedade de massas, apontando a responsabilidade da mídia na formação de uma opinião pouco esclarecida, que empobrece o debate público. Uma crítica que desemboca em um dilema dialógico em torno da liberdade como reflexo da teoria liberal que a conforma.

### **Mídia, público e representação**

A relação entre mídia e política remete a uma reflexão sobre o papel de constituição de um público crítico, formado em bases democráticas. É uma discussão que deve se inserir em um debate mais amplo, que considere as áreas de influência mútua entre

---

<sup>12</sup>Sobre breve resumo das críticas à formulação original de esfera pública, ver: Thompson (2004) e Avritzer (2008).

<sup>13</sup>Calhoun (1992) editou textos críticos à teoria habermasiana, incluindo uma revisão do próprio Habermas.

a comunicação e a política. A questão é que essa comunicação se desenvolve em ambiente de massa, em uma sociedade na qual os meios de comunicação têm crescentemente aumentado sua presença na vida política e social, sendo caracterizada como sociedades *media-centered* (LIMA, 2004). O fato de a mídia se constituir em espaço autônomo e legitimado em critérios de objetividade não elimina a necessidade de compreender a lógica política de seu funcionamento, que, na essência, deve ser a lógica de conformação do público. A centralidade dos meios de comunicação não se dá exclusivamente pelo fato de serem o principal canal de comunicação entre governantes e governados. Formam também um “espaço privilegiado de disseminação das perspectivas e projetos dos grupos e conflitos na sociedade” e, por isso, podem ser considerados como esfera de representação política (MIGUEL, 2003, p. 133). O quadro de crise de legitimidade de instâncias tradicionais de representação reforça esse traço.

Aceitar a mídia como representação política (Miguel, 2003, 2002), implica trabalhá-la não como uma estrutura externa ao poder, mas que o integra, na sua estruturação em forma de linguagem. Isso não significa trabalhar na perspectiva de tratar a mídia como um “quarto poder”. Nessa transposição do debate para uma lógica da divisão dos poderes linha de divisão de poderes, subsiste o risco de reproduzir os mesmos paradoxos presentes nas matrizes liberais. Albuquerque descreve alguns dos paradoxos, sendo que:

o paradoxo central é que somente na medida em que a imprensa reivindique e seja reconhecida como um agente ‘neutro’ e politicamente desinteressado, movido apenas pela técnica e pela ética profissional que ele desempenha eficientemente o papel de mediador entre os três poderes (ALBUQUERQUE, 2010, p. 98).

A função de fiscalização do poder não pode ser tratada sem considerar o papel mais amplo de constitutivo do público. Se a questão posta na discussão da legitimidade democrática está justamente na crítica à insuficiência das instituições tradicionais de representação, há implícita uma concepção de que o público importa e a mídia deve ser pensada como elemento cons-

titutivo desse público. As possibilidades de construção de uma opinião pública democrática dependem da organização de um sistema público e democrático de uma mídia que seja capaz de identificar e articular as diversas esferas discursivas de maneira plural e que avance para além do ideal normativo previsto nas teorias deliberativas. Isso significa colocar em questão o próprio conceito de liberdade que organiza as instituições políticas e, a partir daí, buscar uma reformulação do conceito de público que não seja exclusivamente formado em contraposição ao Estado e ao indivíduo, mas considerando as relações de configuração mútua, com reflexos nas organizações das três esferas comunicativas: pública, estatal e privada.

As novas formas de legitimidade identificadas por Rosanvallón (2009) se manifestam no debate como demanda por condições mais exigentes para democracias mais inclusivas, com ênfase em formas democráticas de participação, orientando-se por critérios que estabeleçam formas mais plurais de deliberação. Isso se dá mobilizando princípios republicanos importantes, que se preocupam em estruturar formas de uma vida cívica que possam estabelecer condições para uma vida livre. Formuladas na gramática liberal, muitas dessas reivindicações se veem sem respostas satisfatórias, na medida em que convergem para impasses dialógicos, diante de uma suposta cisão entre liberdade positiva e liberdade negativa, que, se nunca se concretizou na prática, tem servido como referência para defender a existência de uma liberdade formada e protegida na esfera individual e privada.

O papel político da mídia e a sua relação com a legitimidade democrática, nesse sentido, podem ser mais bem compreendidos à luz da discussão que explore a dimensão discursiva da democracia que articule linguagem e poder. Na gramática republicana, implica investigar os mecanismos de dominação e estabelecer condições para que eles sejam combatidos. Implica reconhecer que toda comunicação se estabelece nas relações políticas e toda ação política se concretiza em práticas comunicativas. Considerando o ideal republicano de pluralidade, talvez a questão não seja separar e definir campos entre interessados e desinteressados. Acredito que isso possa trazer riscos de atribuir características equivocadas

aos campos: político (de interesse), comunicação (de desinteresse). O desafio posto não seria separar e impedir manifestações de interesse na busca de um modelo normativo “puro”. Se o ideal é alcançar e respeitar a pluralidade na definição das identidades do público e do interesse público, articulando generalidade com particularidade, o risco é, antes, da privatização do juízo.

### **Considerações finais**

No exercício conceitual empreendido ao longo deste artigo, buscou-se trazer para a discussão sobre legitimidade democrática o papel da mídia. Esse esforço partiu do reconhecimento da dimensão discursiva da política, considerando não só a comunicação como um resultado de relações políticas, mas também a própria ação política como uma prática comunicativa. Diante do desafio de se pensar em formas descentralizadas de legitimidade, estabelecendo relações mais próximas entre governantes e governados, essa compreensão da política e da comunicação assume uma dimensão fundamental.

Espera-se, com essas reflexões, reforçar a importância de se pensar e problematizar o papel da mídia nas teorias democráticas, o que significa repensar o próprio conceito de público. Isso é necessário porque as novas formas de legitimidade democráticas baseadas na proximidade e identificadas por Rosanvallón (2009) apresentam condições mais exigentes para democracias mais inclusivas, o que requer pensar nas condições de formação de uma opinião pública democrática que seja capaz de estabelecer formas mais plurais de deliberação.

Trazer para a discussão o debate entre republicanismo e liberalismo, na busca de soluções alternativas ao modelo democrático representativo é importante, na medida em que permite aprofundar as reflexões sobre os próprios fundamentos de organização política e pensar o papel do público. Reconhecer que os conceitos em questão – sobretudo os conceitos de liberdade, democracia, público – estão em disputa, abertos ao debate, pode abrir um campo fértil, sobretudo quando o desafio é pensar em formas alternativas de democracia.

## Referências

ADVERSE, Helton (2009). **Maquiavel, política e retórica**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ARENDT, Hannah (2000). **A condição humana**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária.

ARENDT, Hannah (1972). **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva.

AVRITZER, Leonardo (2000). Entre o diálogo e a reflexividade: a modernidade tardia e a mídia. In: AVRITZER, L. e DOMINGUES, J. M. (Orgs.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte : Editora UFMG, p. 61-83.

AVRITZER, Leonardo (1999). “Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública”. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 53, mar./1999, p. 167-188.

BIGNOTTO, Newton (2003). “República dos antigos, república dos modernos.” **Revista USP**. São Paulo, n. 59, set./nov., p. 36-45.

CONSTANT, Benjamin (S/D). Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Tradução de Loura Silveira. Traduzido da edição dos textos escolhidos de Benjamin Constant, organizada por Marcel Gauchet, intitulada *De la liberté chez les modernes*. (Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980). Disponível em [http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant\\_liberdade.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf).

FILGUEIRAS, Fernando (2010). “Estado, justiça e reconhecimento.” **Análise Social**. V. XLV (194), p. 63-90.

FONSECA, Francisco (2005). *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec.

GOMES, W.; MAIA, R.C.M. (2004). **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus.

GUIMARÃES, Juarez (1998). Jürgen Habermas: da “reconstrução do materialismo histórico” à ultrapassagem do marxismo? In: GUIMARÃES, Juarez. **Democracia e marxismo: crítica à razão liberal**. São Paulo: Xamã.



HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen (2006). “Political Communication in Media Society – does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research”. **Communication Theory**. v. 16, p. 411-426.

HALLIN, Daniel C., MANCINI, Paolo (2004a). **Comparing media systems: three models of media and politics**. Cambridge University Press.

HALLIN, Daniel C., MANCINI, Paolo (2004b). “Americanization, globalization and secularization: understanding the convergence of media systems and political communication”. In: ESSER, Frank; PFETSCH, Barbara. **Comparing political communication: theories, cases, and challenges**. Cambridge University Press.

HONOHAN, Iseult (2010 [2002]). **Civic Republicanism**. New York: Routledge.

IANNI, Octavio (1999). “O príncipe eletrônico”. **Perspectivas**. São Paulo, 22, p. 11-29.

LIMA, Venício A. de (2010). **Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa**. Direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher.

LIMA, Venício A. de (2008). “nova ordem da informação: ideia é lançada 30 anos depois”. **Observatório da Imprensa**. 21/10/2008. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=508CID001>.

LIMA, Venício A. de (2006). **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

LIMA, Venício A. de (2004). **Mídia: Teoria e política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (c. 2001).

MAIA, Rousiley. C. M. (2009). Esfera pública e os media na trajetória de pensamento de Jürgen Habermas. In: **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio de Janeiro: E-papers, v. 1, p. 48-69.

McBRIDE, Sean y otros (1987). **Un solo mundo, voces multiples**. Mexico: Fondo de Cultura Económica (c. 1980).

MIGUEL, Luís Felipe e BIROLI, Flávia (2010). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec.

MIGUEL, Luís Felipe (2002). “Os meios de comunicação e a prática política”. **Lua Nova**. N. 55-56.

MIGUEL, Luís Felipe (2000). Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. **BIB**, 49: 51-77

MIGUEL, Luís Felipe (2003). “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, feb. 2003.

PETTIT, Philip (2001). “Deliberative democracy and the discursive dilemma”. **Philosophical Issues**. 11, p. 268-299.

PORTO, Mauro (2003). “Mídia e deliberação política: o modelo do cidadão interpretante”. **Política e Sociedade**. n. 2, abril, p. 67-108.

RAMOS, Murilo César (s/d). “Comunicação, direitos sociais e políticas públicas”. Texto originalmente escrito como contribuição do autor ao ideário da criação do Fundo Nacional pela Democratização da Comunicação. Disponível em: [http://www.lucianosathler.pro.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=39](http://www.lucianosathler.pro.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=39).

ROSANVALLON, Pierre (2009). **La legitimidad democrática**: imparcialidad, reflexividad, proximidade. Buenos Aires: Manantial Ediciones.

ROSANVALLON, Pierre (2010). **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda.

SKINNER, Quentin (1999). **Liberdade antes do liberalismo**. São Paulo: Unesp.

TAYLOR, Charles (2000 [1995]). **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola.

UNESCO (2010). **Indicadores de desenvolvimento da mídia**: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília: Unesco.

WEBER, Max (1999). **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB.

WESSLER, Hartmut (2008). "Investigating Deliberativeness Comparatively". **Political Communication**. v. 25, p. 1-22.

