
MUITO ALÉM DA INFORMAÇÃO

mídia, cidadania e o dilema democrático

MAURO P. PORTO

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

Qual o papel dos meios de comunicação de massa nas democracias contemporâneas? Uma resposta a esta questão tende a prevalecer entre jornalistas, acadêmicos e o público em geral: os mídia fornecem informações para que cidadãos possam tomar decisões consistentes e racionais, incluindo a decisão do voto. De acordo com este ponto de vista, os meios de comunicação afetam o processo político ao transmitirem informações de forma objetiva e imparcial ou manipulando e deturpando os fatos. Para bem servir à democracia, bastaria que jornalistas e profissionais da comunicação transmitissem os fatos de forma neutra às suas audiências. Um dos argumentos centrais deste artigo é o de que este enfoque tradicional sobre os mídia é insuficiente para o estudo e a consolidação da democracia e deve ser modificado. Além disso, a redução da comunicação a um processo de transmissão de informações contribui para tornar invisíveis diversos problemas relacionados ao papel das instituições e dos profissionais da comunicação.

A ênfase tradicional na esfera da informação torna-se ainda mais problemática quando consideramos o conflito entre as expectativas da teoria democrática e o desempenho real dos cidadãos. Uma premissa central da teoria democrática é a de que cidadãos bem informados elaboram e expressam livremente suas vontades, elegem representantes e influenciam de forma efetiva o processo de decisão política do Estado. Entretanto, tanto em países capitalistas avançados como subdesenvolvidos, registra-se um alto grau de desinformação sobre assuntos políticos entre os públicos de massa. Cria-se assim o “paradoxo da política de massas”: a distância entre a expectativa de uma cidadania bem informada por parte da teoria democrática e a realidade incômoda revelada nas pesquisas de opinião (Neuman, 1986). Este paradoxo pode ser ex-

presso em termos do “dilema democrático”, ou seja, o fato de que as pessoas que devem tomar decisões razoáveis possam não ser capazes de cumprir esta expectativa (Lupia e McCubbins, 1998).

Como resolver este dilema? Podem os cidadãos formular preferências e influenciar efetivamente seus governos apesar dos baixos níveis de informação? Devem os meios de comunicação insistir em sua função informativa ou necessitam repensar o seu papel em um regime democrático? Estas são algumas questões a serem discutidas neste artigo. Mas antes de enfrentá-las, é preciso discutir as características do dilema e revisar as propostas já apresentadas para sua solução.

O DILEMA DEMOCRÁTICO

Cidadãos Ignorantes?

O paradoxo apontado sobre a política de massas gera questões importantes. Como resolver o dilema democrático? Vários observadores do processo político contemporâneo tendem a apresentar uma resposta pessimista. O grau de desinformação da grande maioria dos indivíduos dificultaria, ou até mesmo inviabilizaria, a constituição de um regime democrático. Ao analisar a política norte-americana na década de 20, o jornalista Walter Lippmann ressalta as debilidades do processo de formação da opinião pública. Segundo ele, as pessoas desenvolvem suas visões de mundo de forma indireta e deturpada, de acordo com idéias falsas sobre o seu meio ambiente, os chamados “pseudo environments” (Lippman, 1922:15). Cidadãos comuns não têm tempo para prestar atenção aos assuntos públicos e a absorção das informações da imprensa é distorcida. Esta forma de desenvolvimento da

opinião pública gera grandes dificuldades para o regime democrático (Lippman, 1922:30-31). Outros analistas, apesar de menos pessimistas em suas conclusões, também chamam atenção para o dilema democrático. Já na década de 40, Joseph Schumpeter argumenta que o reduzido sentido de responsabilidade dos cidadãos comuns explica o alto grau de ignorância e incapacidade de julgamento sobre temas de política nacional ou internacional. O cidadão comum é reduzido a um nível inferior de performance mental assim que entra no campo político, argumenta de forma infantil e primitiva e seu pensamento torna-se associativo e afetivo (Schumpeter, 1976:262).

Nas ciências sociais, com o desenvolvimento de novos métodos para o estudo da opinião pública, principalmente os *surveys*, estes diagnósticos sobre a desinformação do eleitorado ganham uma base empírica e “científica”. Em um estudo sobre a eleição presidencial norte-americana de 1948, pesquisadores da Universidade de Columbia argumentam que o que se espera dos cidadãos é que sejam bem informados sobre assuntos políticos. Eles ou elas devem supostamente saber quais são as questões em jogo, os fatos relevantes, as alternativas propostas, o programa dos partidos e as possíveis conseqüências. A conclusão dos autores é que, segundo estes critérios, os eleitores fracassam. Os cidadãos não possuem informações detalhadas e freqüentemente percebem a campanha de forma distorcida e emocional (Berelson et alii, 1986:308). Também baseado em dados empíricos, Philip Converse afirma que há enormes diferenças na distribuição de informação entre setores da população: muito pouco vai além da elite de cidadãos mais sofisticados ideologicamente (Converse, 1964:212-213). Posteriormente, ao revisar os estudos sobre opinião pública e comportamento eleitoral, o autor ressalta que o fato mais familiar destes estudos é que os níveis de informação sobre assuntos públicos entre a população são extremamente baixos (Converse, 1975:79).

No caso brasileiro, a situação não é diferente. Pesquisas realizadas nas últimas décadas mostram baixos níveis de informação e conhecimento sobre questões políticas, tais como projetos relevantes dos governos, temas e acontecimentos que marcam o debate político, nomes e funções de personalidades políticas (Silveira, 1998:81). Ao aplicar a tipologia de Converse sobre os cinco tipos de estratos de eleitores em *surveys* realizados em Porto Alegre, Baquero (1994:54) demonstra que os setores com informação reduzida e baixo conteúdo ideológico constituem cerca de 60% do total do eleitorado, um número bem superior aos 47% identificados por Converse nos Estados Unidos.

Uma das respostas ao dilema democrático é, portanto, o reconhecimento de que o nível de desinformação que

prevalece entre os cidadãos comuns coloca sérios obstáculos ou mesmo inviabiliza o regime democrático. Entretanto, esta não tem sido historicamente a única reação ao paradoxo da política de massas. Como veremos a seguir, vários autores mostram como eleitores pouco informados conseguem tomar decisões coerentes e responsáveis no campo da política.

Cidadãos Racionais?

Outra reação ao dilema democrático tem sido a recusa do diagnóstico de que os baixos níveis de informação impedem os cidadãos de tomarem decisões consistentes ou mesmo racionais. Um dos primeiros trabalhos nesta linha é o de Key, que apresenta um argumento pouco ortodoxo para a época, após analisar as pesquisas de opinião pública: os eleitores não são idiotas. Em geral, eles se comportam de forma racional e responsável no processo eleitoral (Key, 1966:7). Mesmo aqueles que trocam de partido entre uma campanha e outra, os eleitores voláteis, baseiam suas decisões nas questões substantivas (*issues*) sobre as alternativas políticas apresentadas. Os eleitores consideram as ações do governo, possuem preferências políticas e relacionam seus votos com ambos fatores (Key, 1966:58-59).

A capacidade de cidadãos comuns de compreender o processo político de forma coerente, apesar dos baixos níveis de informação, foi investigada não só a partir de *surveys* eleitorais, mas também a partir de metodologias mais flexíveis, de caráter qualitativo. Um dos trabalhos pioneiros nessa perspectiva é o de Robert Lane (1968). A partir de entrevistas abertas realizadas com 15 cidadãos comuns para investigar de que forma estes desenvolvem seus entendimentos acerca de conceitos como liberdade, democracia, igualdade e poder, Lane mostrou que os entrevistados são capazes de desenvolver argumentos razoavelmente consistentes a partir de suas experiências e temperamentos.

De forma não surpreendente, os argumentos de Key e Lane são criticados por Converse, um dos autores que mais enfatizam os vínculos entre informação e sofisticação ideológica. Key, segundo Converse, falha no tratamento do “problema da informação” e por usar um conceito vago de racionalidade (Converse, 1975:122-125). No caso de Lane, a crítica está relacionada ao fato de que as diferenças nos resultados das pesquisas que utilizam *surveys* e entrevistas qualitativas não são necessariamente contraditórias. O autor ressalta, todavia, que os *surveys* são os instrumentos metodológicos mais apropriados para o estudo das relações entre opinião pública e o funcionamento dos mecanismos de comunicação democráticos, como eleições e referendos (Converse, 1975:89).

Segundo alguns autores, o eleitorado é capaz de tomar decisões consistentes ao longo do tempo, combatendo a idéia de que pouca informação leva necessariamente a um eleitorado volátil em suas preferências. Analisando os resultados de cinco décadas das pesquisas de opinião pública nos Estados Unidos, Page e Shapiro argumentam que baixos níveis de informação parecem afetar a capacidade de alguns cidadãos de tomar decisões de forma coerente, embora no nível agregado a opinião coletiva seja estável e racional. Todavia, existem problemas importantes no argumento destes autores. Para obter resultados que indicam a estabilidade da opinião pública, eles eliminam da análise todas as respostas “não sabe”, “sem opinião” ou “não tem certeza” dadas pelos entrevistados nos *surveys* (Page e Shapiro, 1992:44). Este artifício metodológico na eliminação das “não-respostas” favorece a obtenção de resultados que indicam a estabilidade das preferências da população.

A partir do final da década de 60, um novo paradigma passará a conquistar uma posição dominante na ciência política norte-americana: a teoria da escolha racional. Baseados na premissa de que indivíduos fazem suas escolhas nos marcos da racionalidade instrumental (pesando custos e benefícios e utilizando coerentemente os meios disponíveis para maximizar seus interesses próprios), os autores desta tradição contribuíram para consolidar a visão de que cidadãos comuns são capazes de tomar decisões consistentes e razoáveis. Fundada a partir de trabalhos de economistas que passaram a se interessar por assuntos políticos (Downs, 1957; Arrow, 1963; Buchanan e Tullock, 1971; Olson, 1971), o paradigma tende a sustentar o pressuposto proveniente da teoria econômica neoclássica de que os indivíduos tomam suas decisões nos marcos de uma situação de “informação perfeita”. Uma discussão mais detalhada sobre as várias versões deste paradigma está além dos objetivos deste artigo.¹ O enfoque estará concentrado nos autores que, sendo parte ou buscando inspiração nesta tradição, trabalham com a noção de “racionalidade com baixos níveis de informação”. Tais trabalhos se baseiam, em grande medida, no livro *An economic theory of democracy*, de Anthony Downs (1957).

Um aspecto central do argumento de Downs é o de que a coleta de informações tem seus custos (demanda tempo, atenção, esforço, etc.) e os benefícios nem sempre são evidentes. Para fazer suas escolhas racionais com o menor custo possível, eleitores utilizam “atalhos” na coleta de informações. Por exemplo, a identificação com um partido político ou a adoção de uma ideologia substitui a necessidade de buscar informações mais completas sobre partidos e candidatos. A teoria de Downs sobre a informação tem sido, todavia, criticada. Segundo Downs, indivíduos investem suas energias na busca de dados so-

mente até o momento em que o retorno obtido com a informação iguala os custos envolvidos na sua procura. Este tipo de cálculo é difícil, senão impossível, já que o agente tem de decidir o valor da informação que ele ainda não possui antes de determinar se vale a pena se esforçar para obtê-la (Elster, 1986:19-20; Green e Shapiro, 1994:19). Além disso, meios audiovisuais como a televisão, cuja exposição exige menos “esforço” do que outros meios, como a imprensa escrita, reduzem consideravelmente os custos envolvidos na obtenção de informações (Converse, 1975:96).

Com base em Downs e outras fontes, diversos autores têm destacado o fato de que baixos níveis de informação não impedem os indivíduos de tomarem decisões razoáveis ou coerentes. Um dos trabalhos mais importantes no desenvolvimento da noção de “racionalidade com baixos níveis de informação” é o de Samuel Popkin (1994). Ao analisar as eleições primárias nos Estados Unidos, o autor argumenta que os eleitores usam diversos tipos de atalhos para avaliar, obter e armazenar informações. Ao tomar decisões políticas, as pessoas incorporam o que aprenderam em suas experiências passadas, em seu dia-a-dia, na exposição aos meios de comunicação e nas campanhas eleitorais. Desta forma, apesar da pouca informação, suas decisões se baseiam em questões substantivas do processo político.

Adotando um modelo mais formal, e com base em estudos experimentais realizados em laboratório, Lupia e McCubbins (1998) argumentam que decisões razoáveis não exigem informação completa. Ao contrário de Popkin que apresenta uma diversidade de atalhos utilizados pelas pessoas em suas decisões políticas, os autores se concentram em um único instrumento: o conselho de outras pessoas. Em suas conclusões, os autores sugerem como instituições podem ser desenhadas para facilitar decisões racionais.

Estes são alguns dos autores que insistem na possibilidade de decisões consistentes, estáveis e racionais, apesar dos seus baixos níveis de informação. Discutiremos a seguir as propostas apresentadas por estes e outros autores para a solução do dilema democrático.

SOLUCIONANDO O DILEMA DEMOCRÁTICO

Limites do Modelo “Cidadãos Ignorantes”

Existem, portanto, duas respostas principais ao dilema democrático. O fato de que a grande maioria da população possui baixos níveis de informação leva alguns a concluir que a realização de princípios democráticos é difícil, senão impossível. Já para outros, pouca informação não impede as pessoas de tomarem decisões cons-

cientes e racionais. O eleitorado estaria apto a cumprir plenamente, ou pelo menos de forma razoável, as expectativas da teoria democrática.

As soluções para o dilema democrático apresentadas por ambas perspectivas têm limites importantes. No primeiro caso (“cidadãos ignorantes”), a resposta tem sido freqüentemente a afirmação da necessidade de adotar instituições de caráter elitista, ou de promover um conceito de democracia centrado na elite. Walter Lippmann foi um dos primeiros a argumentar que o governo representativo não pode funcionar com sucesso a menos que seja estabelecida uma organização independente de expertos para fazer com que os “fatos invisíveis” sejam compreendidos pela massa de indivíduos responsáveis pelas decisões. Tal organização permitiria ultrapassar a “ficção inviável e intolerável”, segundo a qual cada um de nós deve adquirir uma opinião competente sobre todos os assuntos públicos. Lippmann considera que os cientistas políticos, e não a imprensa, estariam capacitados para exercer estas funções (Lippmann, 1922:31-32).

John Dewey, poucos anos após a publicação do livro de Lippmann, também ressaltou o importante papel dos expertos para resolver os problemas da opinião pública. Segundo este autor, os assuntos governamentais importantes são tecnicamente complicados para os cidadãos comuns e devem ser conduzidos por expertos. Sem isso, a decisão pela regra da maioria (“contando as cabeças”) faz com que o público se transforme em um fantasma que confunde e desorienta a ação governamental de forma desastrosa. Todavia, ao contrário de Lippmann, Dewey reconhece que a ênfase no papel de expertos envolve sérios riscos, já que um governo de expertos desvinculado das massas não passa de uma oligarquia.² O ideal, para ele, seria aperfeiçoar os métodos e condições para o debate, discussão e persuasão. Assim, Dewey mantém uma posição ambígua quanto à solução do dilema democrático (Dewey, 1991:123-125, 208).

No caso de Schumpeter (1976), a solução é entendida em termos da substituição da teoria clássica por uma teoria competitiva da democracia. A democracia passa a ser definida como um conjunto de regras de procedimento, “método” que permite às elites adquirirem poder mediante uma luta competitiva pelos votos dos eleitores. Deste modo, o autor reduz o papel dos eleitores à escolha daqueles que irão deter poder político por um determinado período. Portanto, nas democracias, as elites competem pelos votos dos eleitores que delegam a certos indivíduos o poder político. Schumpeter busca, assim, reconciliar as teorias elitistas e a teoria democrática.

Os autores que destacam a ignorância dos cidadãos tendem, em menor ou maior grau, a promover uma solução de caráter elitista para o dilema democrático. A “in-

capacidade” do cidadão comum de entender os complicados assuntos públicos seria remediada pelo papel de expertos e elites. Estas soluções ao paradoxo da política de massas restringem perigosamente o regime democrático, gerando a possibilidade de criação de oligarquias muito pouco responsáveis e sensíveis às preferências da cidadania. Como afirma Robert Dahl, o principal perigo no processo de delegação de poder por parte de cidadãos desinformados é o estabelecimento de uma “tirania de expertos” (apud Lupia e McCubbins, 1998:3).

Limites do Modelo “Cidadãos Racionais”

No caso daqueles que defendem o ponto de vista de que indivíduos com pouca informação são capazes de tomar decisões consistentes e razoáveis (cidadãos racionais), as propostas apresentadas também têm limites importantes. O principal problema desta corrente é o pressuposto implícito e não problematizado de que o regime democrático funciona bem, refletindo as preferências dos cidadãos. De forma não surpreendente, estes autores ou não apresentam propostas para a solução do dilema democrático ou propõem apenas alterações marginais aos sistemas políticos existentes.

Samuel Popkin, por exemplo, apesar de reconhecer que o sistema norte-americano de eleições primárias tem deficiências importantes – como a ênfase da cobertura televisiva nas personalidades dos candidatos e não em suas propostas políticas –, apresenta propostas marginais para sua melhoria, basicamente o aumento do espaço de tempo entre as primárias (Popkin, 1994:220-236). Os limites das propostas apresentadas pelo autor são surpreendentes, principalmente tendo em vista que vários analistas destacam as conseqüências negativas da introdução das primárias no sistema político norte-americano, principalmente no que se refere aos seus efeitos no declínio dos partidos políticos (Polsby, 1983).

Lupia e McCubbins apresentam um número maior de sugestões para que instituições políticas e jurídicas possam resolver o dilema democrático. Entretanto, tais sugestões se restringem basicamente no processo de escolha das pessoas a quem pedimos conselhos. A solução estaria no esclarecimento dos interesses de outros agentes e na introdução de penalidades para os que mentem (Lupia e McCubbins, 1998:205-227). As propostas têm, portanto, uma base simplista, pois buscam apenas assegurar que os agentes tenham acesso a “bons” conselhos sobre a melhor decisão.

Por que as propostas das teorias baseadas na noção de cidadãos racionais são inexistentes ou limitadas? Em primeiro lugar, existe um viés normativo, o pressuposto de que o regime e as instituições funcionam bem. Questões sobre desigualdade política e econômica estão praticamen-

te ausentes destes modelos. Em particular, não existe qualquer preocupação como o fato de que grupos privilegiados na sociedade possam influenciar a formação de preferências dos cidadãos de modo a sustentar suas próprias posições no sistema político.

Os modelos derivados das noções de racionalidade baseiam-se quase sempre em uma concepção liberal do indivíduo como unidade autônoma diante de relações sociais mais amplas. Tais modelos se apóiam em um conceito extremamente limitado e insuficiente de poder político.³ Em particular, estão fundamentadas na definição de poder da teoria pluralista. Segundo Robert Dahl, um dos principais expoentes desta teoria, “A tem poder sobre B na medida em que pode levar B a fazer algo que B não faria de outra forma” (Dahl, 1969:7). A ênfase dos pluralistas está, portanto, no comportamento observável dos agentes no processo decisório. Tal concepção de poder político foi criticada por Bachrach e Baratz (1962). Estes autores salientam que, antes de se questionar como se exerce o poder político nas sociedades democráticas, é preciso identificar os grupos beneficiados pelas estruturas vigentes, já que estes dispõem de instrumentos para evitar que algumas questões prejudiciais aos seus interesses tornem-se objeto de deliberação pública (Pio e Porto, 1998:303-304). Os pluralistas teriam ignorado essa face “oculta” do poder (as “não-decisões”), não identificando as formas subliminares de seu exercício através do domínio da agenda pública. Tais questões estão ausentes dos estudos que trabalham com o modelo do cidadão racional.

Além destas duas “faces” do poder, Steven Lukes identifica uma terceira dimensão, de especial relevância para a nossa discussão, segundo a qual A exerce poder sobre B não só ao fazer com que B faça algo contra sua vontade, mas também ao dar forma, influenciar ou determinar as próprias vontades e preferências de B. Assim, o poder é exercido ao se garantir obediência através do controle dos pensamentos e desejos dos indivíduos (Lukes, 1974:23). Este tipo de controle está diretamente relacionado ao que Gramsci (1989) denomina hegemonia: a direção cultural, política e moral que as classes dominantes exercem sobre as classes subalternas.

Quais são as implicações das “faces” do poder político sobre a discussão dos limites das teorias baseadas na noção de cidadão racional? A terceira face do poder, ou hegemonia, desafia as teorias liberais acerca da autonomia e racionalidade dos indivíduos. Como afirma Rosenberg, a teoria política liberal baseia-se no pressuposto de que os indivíduos são seres razoáveis ou racionais, senhores dos seus próprios destinos. A atividade política é entendida, assim, como um produto da ação de indivíduos (Rosenberg, 1988:24). O que este enfoque tende a ignorar, em menor ou maior grau, é o papel de rela-

ções sociais na formação das próprias identidades dos indivíduos, inclusive nos modos de apropriação da realidade. Diferentes grupos, instituições e formações culturais têm papel ativo na constituição do plano cognitivo dos indivíduos. Nesta visão alternativa, a atividade política é entendida não só como um produto da ação de indivíduos, mas fundamentalmente como um produto de relações sociais, políticas, econômicas e culturais mais amplas nos marcos dos quais atuam os indivíduos.

Como exemplo desta visão pode-se tomar a brilhante análise da “racionalidade com baixos níveis de informação”, através da qual Samuel Popkin reconhece que as preferências dos indivíduos não são dadas e fixas, mas freqüentemente se constroem no processo decisório. Entretanto, toda a ênfase no livro está no processo através do qual indivíduos autônomos usam intencionalmente atalhos para obter informações e atuar coerentemente a partir de suas preferências. Fatores externos, como as informações provenientes dos meios de comunicação, são mediados pelo raciocínio e pelas expectativas dos indivíduos (Popkin, 1994:17, 33-34). A influência de instituições e grupos sociais, como os mídia, dependeria, portanto, das operações cognitivas de cada indivíduo. Mas será realmente autônomo o processo pelo qual imprimimos sentido ao mundo? Popkin deixa de considerar a possibilidade de os meios de comunicação, ou outras instituições e grupos sociais, darem forma ou influenciarem diretamente o “raciocínio” e as “expectativas” dos indivíduos. Este processo, de extrema importância para o debate do dilema democrático, será examinado a seguir.

UMA SOLUÇÃO ALTERNATIVA AO DILEMA DEMOCRÁTICO

Nesse ponto da discussão, é importante ressaltar duas proposições centrais: 1) o modelo do cidadão bem informado, dominante na teoria democrática, necessita ser modificado; 2) um modelo alternativo deve considerar aspectos que vão além do problema da informação. Vejamos cada uma das proposições.

Modificando o Modelo “Cidadãos Bem Informados”

O conceito de cidadania não é único, nem fixo, e passa por transformações importantes no decorrer de processos históricos e lutas sociais. Ao analisar o processo político norte-americano desde a independência, Michael Schudson mostra como instituições e práticas políticas específicas originaram uma concepção particular do “bom cidadão”. A noção do “cidadão bem informado” foi promovida pelas reformas da “era progressiva” (final do século XIX) e desde então passou a dominar o discurso

político e popular. O autor argumenta que este modelo falhou em resolver a relação entre o conhecimento popular e o dos expertos, necessitando algumas modificações para fazer sentido nos dias de hoje; e propõe que a obrigação dos cidadãos de serem bem informados e terem conhecimento seja substituída pela obrigação de monitoramento. Cidadãos “monitores” passam uma vista geral nas informações, em lugar de uma leitura atenta das mesmas. Sua função é vigiar o cenário político e não colher informações (Schudson, 1998:309-311).

Acreditamos que o argumento de Schudson está correto em um aspecto central: o modelo do cidadão bem informado necessita ser modificado. Todavia, não cremos que o modelo proposto pelo autor do “cidadão monitor” resolva o dilema democrático. Ele não especifica as condições que tornariam o monitoramento eficiente e, em especial, os parâmetros a serem utilizados na vigilância do cenário político. Com que critérios cidadãos devem decidir se um aspecto do cenário merece uma reação ou não? Não podem os grupos com influência política, econômica e social eliminar da agenda pública os temas prejudiciais aos seus interesses (a segunda face do poder de Bachrach e Baratz)? Não podem os mesmos grupos tornar legítimas entre os cidadãos propostas que os prejudicam, que passam então a ser vistas como “naturais” (a terceira face do poder de Lukes)? Acreditamos que o modelo do cidadão monitor não resolve estas questões.

É importante aqui fazer uma ressalva: o abandono do modelo do cidadão bem informado não sugere que a esfera da informação não tem relevância para a solução do dilema democrático. Afinal de contas, uma das formas de restrição das informações, a censura (seja por parte do Estado ou como autocensura dos meios de comunicação), é um dos maiores obstáculos à realização de um regime democrático. Entretanto, trata-se de uma medida visível, de caráter coercitivo, não tão eficiente como outras formas mais sutis de controle do debate público, o que não quer dizer que a luta pela ampliação das informações disponíveis na esfera pública não seja fundamental para as democracias contemporâneas.

O abandono do modelo também não significa que não devamos nos preocupar com os baixos níveis de informação entre os públicos de massa. Ao contrário, ampliar o acesso dos cidadãos às informações é uma tarefa importante de qualquer movimento democratizante. É preciso discutir e implementar medidas para melhorar os níveis de informação entre os públicos de massa. Um estudo comparativo de sete países sobre os níveis de informação acerca de assuntos internacionais (Dimock e Popkin, 1997) revelou que o público norte-americano tem um conhecimento muito menor destes assuntos do que os públicos de outros países capitalistas desenvolvidos. Os autores

ressaltam que estas diferenças não podem ser explicadas pelo nível de desenvolvimento econômico ou por variáveis como educação. Como então explicar estas diferenças? Os norte-americanos tendem a dedicar basicamente o mesmo tempo aos noticiários e aos jornais que as demais populações. A diferença não está, portanto, na quantidade de informações a que têm acesso, mas na qualidade da informação: sistemas públicos de comunicação (como a BBC da Grã-Bretanha) realizam uma cobertura de melhor qualidade destes assuntos do que as redes comerciais de televisão dos Estados Unidos. Este estudo revela que diferenças no caráter dos sistemas de comunicação (sistemas públicos *versus* sistemas comerciais) afetam diretamente os níveis de informação dos públicos de massa.

Além da Informação: Cidadãos Construtores de Significados

Para contribuir para a solução do dilema democrático, um novo modelo de cidadania deve ir além da esfera da informação, incorporando a capacidade de interpretação da realidade e construção de sentido por parte dos indivíduos. A descoberta feita pelo modelo de “racionalidade com níveis baixos de informação” de que cidadãos comuns são capazes de tomar decisões coerentes e razoáveis é correta e importante. Todavia, o modelo falha ao enfatizar a esfera da informação e ao ignorar, ou colocar em segundo plano, o processo subjetivo da construção de sentido. Cidadãos com pouca informação podem tomar decisões coerentes, mas apenas quando o debate público está aberto a uma pluralidade de interpretações sobre a realidade política. Pode haver informações abundantes na esfera pública sobre um determinado tema, mas se existe apenas um ponto de vista ou enquadramento para sua interpretação disponível aos cidadãos, a democracia fica perigosamente ameaçada. Por outro lado, se existe uma pluralidade maior de enquadramentos dos problemas na esfera pública, e particularmente nos meios de comunicação, mesmo cidadãos com baixos níveis de informação têm acesso a atalhos que lhes permitem desenvolver opiniões coerentes sobre temas políticos.

A disputa pelo poder político não se restringe, portanto, à garantia do acesso dos cidadãos às informações, mas também inclui a luta em torno da interpretação da realidade. Esta distinção foi desenvolvida por Wolfsfeld (1997) em seu estudo sobre o papel dos meios de comunicação em conflitos políticos. O autor distingue entre a dimensão estrutural, vinculada à luta pelo acesso aos mídia, e a dimensão cultural, relacionada à luta em torno da construção de significados. A grande maioria dos esforços por resolver o dilema democrático ignoram, ou colocam em um segundo plano, a dimensão cultural.

A definição dos cidadãos como construtores de significados permite desenvolver um entendimento mais apropriado do processo através do qual indivíduos passam a dar sentido à realidade política. Os modelos “cidadãos ignorantes” ou “racionais” apresentam exigências irrealistas ou ignoram as dificuldades do processo democrático de formação da opinião pública. Exigir que cidadãos tenham conhecimento enciclopédico ou sofisticação ideológica pouco nos ajuda a entender o processo político. As reclamações sobre a volatilidade e inconsistência das opiniões dos públicos de massa revelam um viés acadêmico e elitista de pouca utilidade para a solução do dilema democrático. Como afirma Popkin, ambivalências e inconsistências são fatos “normais” da vida e ocorrem independentemente do nível de educação das pessoas (Popkin, 1994:218).

No modelo que propomos, de cidadãos como construtores de significados, estes não necessitam ter sempre opiniões consistentes e racionais. A formação da visão de mundo dos indivíduos é freqüentemente intuitiva: as pessoas comuns “sentem”, e nem sempre sabem explicar, suas visões de mundo. Isto já havia sido ressaltado por Max Weber, ao afirmar que na maioria dos casos a ação real ocorre “em surda semiconsciência ou inconsciência de seu ‘sentido visado’”. Segundo este autor, “o agente mais o ‘sente’, de forma indeterminada, do que o sabe ou tem ‘clara idéia’ dele; na maioria dos casos, age instintivamente ou habitualmente” (Weber, 1991:13).

Antonio Gramsci desenvolve este aspecto, de forma central, na sua teoria sobre a hegemonia a partir do conceito de senso comum. Para ele, a filosofia não pode ser vivida pelo homem do povo senão como uma fé, de caráter não racional, no grupo social ao qual pertence. O senso comum é a concepção desagregada, incoerente, adequada à posição social das multidões, das quais ele é a filosofia (Gramsci, 1987:26-27,143). Um aspecto central da teoria política de Gramsci é que as organizações que lutam para obter a direção ideológica e moral na sociedade civil devem fazê-lo a partir do senso comum das classes populares e não tentando substituí-lo completamente por ideologias coerentes e sistemáticas. A luta pelo poder político passa pela construção de um bloco histórico capaz de incorporar interesses e aspirações das classes populares e conquistar a sua adesão.

Portanto, exigir dos cidadãos definições organizadas e ideologicamente consistentes sobre o mundo da política é uma atitude elitista e pouco útil para a solução do dilema democrático. Por outro lado, as teorias que definem os cidadãos como racionais, mesmo que possuam baixos níveis de informação, tendem a ignorar o processo pelo qual grupos sociais consolidam seu poder político ao restringir, não a quantidade de informações, mas

sim a variedade de pontos de vista disponíveis na esfera pública. Tais grupos controlam deste modo a disponibilidade de enquadramentos que permitem às pessoas dar sentido à realidade política.

OS MÍDIA E O DILEMA DEMOCRÁTICO

Mídia: Fonte de Informação ou de Significados?

Um dos obstáculos mais importantes no estudo do papel dos meios de comunicação na política é a visão comum de que seu papel se limita à transmissão de informações. Segundo o estudo já mencionado sobre as eleições presidenciais norte-americanas de 1948, os conteúdos da campanha são providos pelos partidos e candidatos e a função dos mídia é transmiti-los. Os possíveis aspectos negativos para as democracias com relação à atuação dos meios se referem basicamente à possibilidade de seleção parcial e não objetiva das informações que são apresentadas (Berelson et alii, 1986:235, 238-239). Este enfoque passou a ocupar uma posição dominante nos estudos empíricos sobre o papel dos meios de comunicação.

A noção de que os meios de comunicação são apenas condutores de informação prevalece não apenas entre acadêmicos, mas também entre jornalistas e outros profissionais da comunicação. Como demonstra Michael Schudson (1978), o desenvolvimento da imprensa e da profissão do jornalista a partir do século XIX nos Estados Unidos levou ao primado do princípio da objetividade. Segundo este princípio, o papel da imprensa é relatar os fatos de forma neutra, sem que as opiniões ou valores dos jornalistas interfiram no relato das notícias. Segundo a “teoria da democracia dos jornalistas”, seu papel é informar a cidadania (Gans, 1998).

Entretanto, o jornalista não é apenas um provedor de informação, mas contribui para dar significado político ao mundo (Hallin, 1994:1). Para vários autores, o regime democrático necessita de um papel mais ativo dos profissionais dos mídia. Doris Graber afirma que jornalistas precisam apresentar avaliações, já que fatos sem interpretação fazem pouco sentido para a audiência (Graber, 1994:334-336). Para Herbert Gans (1998:15), a imprensa precisa apresentar mais estórias analíticas que estimulem a participação política dos cidadãos. Jornalista têm, portanto, um papel importante e legítimo no diálogo normativo. Entretanto, o problema com esta função é a perda de uma base: sem conexões com as instituições de debate político de onde interpretações se originam, jornalistas movem-se sem direção e de forma irresponsável por inúmeras posições, apresentando uma visão de mundo intimamente vinculada às perspectivas dos membros do Estado (Hallin, 1994:5-7).

A definição dos mídia como fonte de informação não é, portanto, a única alternativa disponível. James Carey identifica duas concepções alternativas sobre a comunicação. A primeira, e mais comum, define a comunicação como transmissão e a segunda como ritual. Na primeira concepção, o papel dos mídia seria enviar e transmitir informações estando baseada na metáfora com os sistemas de transporte. A visão ritualista é mais antiga e está fundamentada em idéias como participação e comunidade. Este enfoque alternativo define a comunicação não como o ato de transmitir informações, mas com a representação de crenças comuns (Carey, 1989:14-18).

Vários estudiosos das relações entre comunicação e política, como Venício Lima (1996), insistem na necessidade de ampliar o estudo dos mídia para além da transmissão de informações e, baseados no modelo ritualista de Carey, ressaltam o processo pelo qual os mídia representam a realidade política e social. Tal enfoque permite: a) compreender os meios de comunicação não apenas como condutores de dados, mas fundamentalmente como um fórum no qual se desenvolve a disputa em torno da construção dos significados; b) trazer o plano da cultura para a discussão do plano cognitivo, ou seja, do processo pelo qual agentes fazem sentido da realidade. Como afirma Gamson, em um interessante estudo sobre a relação entre televisão e consciência política, a consciência dos indivíduos se desenvolve a partir da relação entre cultura e cognição. Em lugar de pensar os mídia como um “estímulo” ao qual indivíduos respondem, devemos pensá-los como um espaço no qual se desenvolve uma complexa disputa simbólica sobre qual interpretação irá prevalecer (Gamson, 1995:xi-xii). O modelo do cidadão como construtor de significados apresentado neste artigo compartilha estes pressupostos e entende o papel dos meios de comunicação não só em termos da transmissão de informação, mas fundamentalmente como fontes de significados e interpretações da realidade.

Os Mídia e o “Enquadramento” da Realidade Política

Para concluirmos a discussão sobre como o novo modelo de cidadania proposto pode contribuir para a solução do dilema democrático, é importante definir mais especificamente o processo pelo qual os meios de comunicação afetam a interpretação da realidade política pelos indivíduos. O conceito de “enquadramento” (*framing*), já aplicado no estudo do papel dos mídia na política (Gitlin, 1980; Iyengar, 1991; Gamson, 1995; Hallin, 1994; Albuquerque, 1994), é um instrumento de análise essencial. Enquadramentos envolvem a seleção de certos aspectos da realidade para fazê-los mais salientes no conteúdo da comunicação e promover uma interpretação causal particular (Entman, 1994:294). Em

termos mais simples, um enquadramento pode ser definido como uma “idéia organizadora” que dá forma às nossas conversas e entendimentos (Gamson, 1995:3).

Portanto, a ênfase do conceito de enquadramento está nos processos de interpretação e construção de sentido. Isto permite ultrapassar a ênfase tradicional no plano da informação das soluções existentes ao dilema democrático (cidadãos ignorantes e cidadãos racionais). Alguns estudos sobre a racionalidade com baixos níveis de informação trabalham com o conceito de enquadramento. Popkin (1994:81-91), por exemplo, inclui o conceito em sua análise das decisões dos eleitores norte-americanos. Entretanto, os enquadramentos são entendidos pelo autor basicamente como o ponto de vista utilizado pelo indivíduo para a coleta de informação. Em sua importante análise, Popkin não discute o processo pelo qual os meios de comunicação afetam os enquadramentos utilizados pelos indivíduos para interpretar a realidade política.

A análise de enquadramento possibilita investigar o processo pelo qual interpretamos a realidade política utilizando atalhos (pontos de vista ou “filtros”) que nos permitem dar sentido ao mundo, mesmo que com pouca informação. Em seu trabalho pioneiro, Lippmann já havia ressaltado que, por causa da complexidade da realidade, o cidadão comum necessita de “mapas” (Lippmann, 1922:16). A ênfase do autor estava nos aspectos negativos destes recursos, como, por exemplo, na tendência de se utilizar estereótipos na formação de opiniões. Todavia, como afirma corretamente Popkin (1994:218), é preciso parar de considerar os atalhos utilizados pelos cidadãos comuns de forma pejorativa. Em seu estudo baseado em entrevistas com trabalhadores e pessoas comuns, Gamson (1995:34) resalta como estes não são passivos ou idiotas, sendo capazes de estabelecer uma discussão coerente de assuntos políticos a partir de uma idéia organizadora implícita, ou seja, de um enquadramento.

Mas, ao contrário do modelo cidadãos racionais, o modelo aqui proposto resalta como os enquadramentos se relacionam com a disputa pelo poder político. A partir do conceito gramsciano de hegemonia, é possível contextualizar a formação de enquadramentos em termos da luta pela liderança intelectual e moral na sociedade civil, como já demonstrado por alguns trabalhos na área da comunicação política (Gitlin, 1980; Hallin, 1994). Assim, apesar do reconhecimento de que as pessoas não são passivas ou idiotas, o modelo proposto neste artigo possibilita analisar o processo pelo qual enquadramentos são manipulados (inclusive pelos meios de comunicação), freqüentemente de forma excludente e antidemocrática, para manter a posição subalterna de vários segmentos da população. Em especial, os meios de comunicação devem ultrapassar a forte dependência em fontes oficiais do Es-

tado e em grupos privilegiados já identificada por diversos autores (Sigal, 1973; Hallin, 1994) e abrir a possibilidade de que a sociedade civil, grupos subalternos e minorias apresentem seus pontos de vista ou enquadramentos. Em pesquisas anteriores, buscamos discutir algumas destas questões em relação ao conteúdo das telenovelas (Porto, 1995) e, em particular, no caso do *Jornal Nacional* (Porto, 1998).

O novo modelo do cidadão construtor de significados possibilita avançar na solução do dilema democrático. Cidadãos comuns são capazes de cumprir as expectativas da teoria democrática, desde que sejam observados dois pressupostos: que tais expectativas sejam entendidas em termos da capacidade dos indivíduos de interpretar a realidade política, em lugar da exigência de serem bem informados; e que exista uma pluralidade de pontos de vista ou enquadramentos da realidade disponíveis na esfera pública, particularmente nos meios de comunicação.

NOTAS

E-mail do autor: mporto@weber.ucsd.edu

1. A literatura sobre a teoria da escolha racional (TER) é extensa, podendo-se mencionar, por exemplo, Elster, (1986). Em outro trabalho, revisamos os pressupostos do paradigma e ressaltamos suas debilidades no estudo do papel dos mídia na política (Porto, 1997). Para uma revisão crítica das aplicações da TER na ciência política, ver o livro de Green e Shapiro (1994) e o debate que o sucedeu (Friedman, 1996).

2. Sobre a “democracia de expertos” de Lippmann e Dewey, consultar Schudson (1998:211-219).

3. A discussão sobre poder político que desenvolvemos a seguir baseia-se em Bybee (1987). Sobre a teoria pluralista de poder e as “não-decisões”, ver Pio e Porto (1998).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, A. de. “A campanha presidencial no ‘Jornal Nacional’: observações preliminares”. *Comunicação & Política*, v.1, n.1, 1994, p.23-40.
- ARROW, K. *Social choice and individual values*. New Haven, Yale University Press, 1963.
- BACHRACH, P. e BARATZ, M. “Two faces of power”. *American Political Science Review*, v.56, n.4, 1962, p.947-952.
- BAQUERO, M. “O desencanto com a democracia: análise do comportamento eleitoral dos gaúchos nas eleições de 1994”. *Opinião Pública*, v.2, n.2, dez. 1994, p.49-60.
- BERELSON, B.; LAZARSFELD, P. e MCPHEE, W. *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago, The University of Chicago Press, 1986.
- BUCHANAN, J. e TULLOCK, G. *The calculus of consent*. Michigan, The University of Michigan Press, 1971.
- BYBEE, C. “Uses and gratifications research and the study of social change”. In: PALETZ, D. (ed.). *Political communication research: approaches, studies, assessments*. Norwood, Ablex, 1987, p.194-212.
- CAREY, J. *Communication as culture: essays on media and society*. Boston, Unwin Hyman, 1989.
- CONVERSE, P. “The nature of belief systems in mass publics”. In: APTER, D. (ed.). *Ideology and discontent*. Glencoe, Free Press, 1964, p.206-261.
- _____. “Public opinion and voting behavior”. In: GREENSTEIN, F. e POLSBY, N. (eds.). *Handbook of political science*. Menlo Park, Addison-Wesley, v.4, 1975, p.75-169.
- DAHL, R. “The concept of power”. In: BELL, R. et alii. (eds.). *Political power: a reader in theory and research*. New York, Free Press, 1969, p.201-205.
- DEWEY, J. *The public and its problems*. Athens, Swallow Press, 1991.
- DIMOCK, M. e POPKIN, S. “Political knowledge in comparative perspective”. In: IYENGAR, S. e REEVES, R. (eds.). *Do the media govern? Politicians, voters and reporters in America*. London, Sage, 1997, p.217-224.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Brothers, 1957.
- ELSTER, J. (ed.). *Rational choice*. New York, New York University Press, 1986.
- ENTMAN, R. “Framing: toward clarification of a fractured paradigm”. In: LEVY, M. e GUREVITCH, M. (eds.). *Defining media studies: reflections on the future of the field*. New York, Oxford University Press, 1994, p.293-300.
- FRIEDMAN, J. (ed.). *The rational choice controversy: economic models of politics reconsidered*. New Haven, Yale University Press, 1996.
- GAMSON, W. *Talking politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- GANS, H. “What can journalists actually do for American democracy?” *Press/Politics*, v.3, n.4, 1998, p.6-12.
- GITLIN, T. *The whole world is watching: mass media in the making & unmaking of the new left*. Berkeley, University of California Press, 1980.
- GRABER, D. “Why voters fail information tests: can the hurdles be overcome?” *Political communication*, v.11, 1994, p.331-346.
- GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1987.
- _____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.
- GREEN, D. e SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven, Yale University Press, 1994.
- HALLIN, D. *We keep America on top of the world: television journalism and the public sphere*. New York, Routledge, 1994.
- IYENGAR, S. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- KEY Jr., V. *The responsible electorate: rationality in presidential voting 1936-1960*. Cambridge, Harvard University Press, 1966.
- LANE, R. *Political ideology: why the american common man believes what he does*. New York, Free Press, 1968.
- LIMA, V. A. de. “Os mídia e o cenário de representação da política”. *Lua Nova*, n. 38, 1996, p.239-271.
- LIPPMANN, W. *Public opinion*. Glencoe, Free Press, 1922.
- LUKES, S. *Power: a radical view*. London, Macmillan, 1974.
- LUPIA, A. e McCUBBINS, M. *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?* New York, Cambridge, 1998.
- NEUMAN, W.R. *The paradox of mass politics: knowledge and opinion in the american electorate*. Cambridge, Harvard University Press, 1986.
- OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- PAGE, B. e SHAPIRO, R. *The rational public: fifty years of trends in America's policy preferences*. Chicago, The University of Chicago Press, 1992.
- PIO, C. e PORTO, M. “Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas”. In: RUA, M. e CARVALHO, M. (eds.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília, Paralelo 15, 1998, p.291-314.
- POLSBY, N. *Consequences of party reform*. Oxford, Oxford University Press, 1983.
- POPKIN, S. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago, The University of Chicago Press, 1994.
- PORTO, M. “Telenovelas e política: o CR-P da eleição presidencial de 1994”. *Comunicação & Política*, v.1, n.3, 1995, p.55-76.
- _____. “Dilemas da racionalidade: o caso dos efeitos da mídia no comportamento político”. In: CAMINO, L. et alii. (orgs.). *Estudos sobre comportamento político: teoria e pesquisa*. Florianópolis, Letras Contemporâneas, 1997, p.39-53.
- _____. “Globo's evening news and the representation of politics in Brazil (1995-1996)”. Trabalho apresentado à 48ª Conferência Anual da International Communication Association (ICA) Jerusalém, Israel, 20 a 24 de julho 1998.
- ROSENBERG, S. *Reason, ideology and politics*. Princeton, Princeton University Press, 1988.
- SCHUDSON, M. *Discovering the news: a social history of american newspapers*. New York, Basic Books, 1978.
- _____. *The good citizen: a history of american civic life*. New York, The Free Press, 1998.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. London, George Allen & Unwin, 1976.
- SIGAL, L. *Reporters and officials*. Lexington, Heath, 1973.
- SILVEIRA, F. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre, Edipucrs, 1998.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília, EdUnB, v.1, 1991.
- WOLFSFELD, G. *Media and political conflict: news from the Middle East*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.