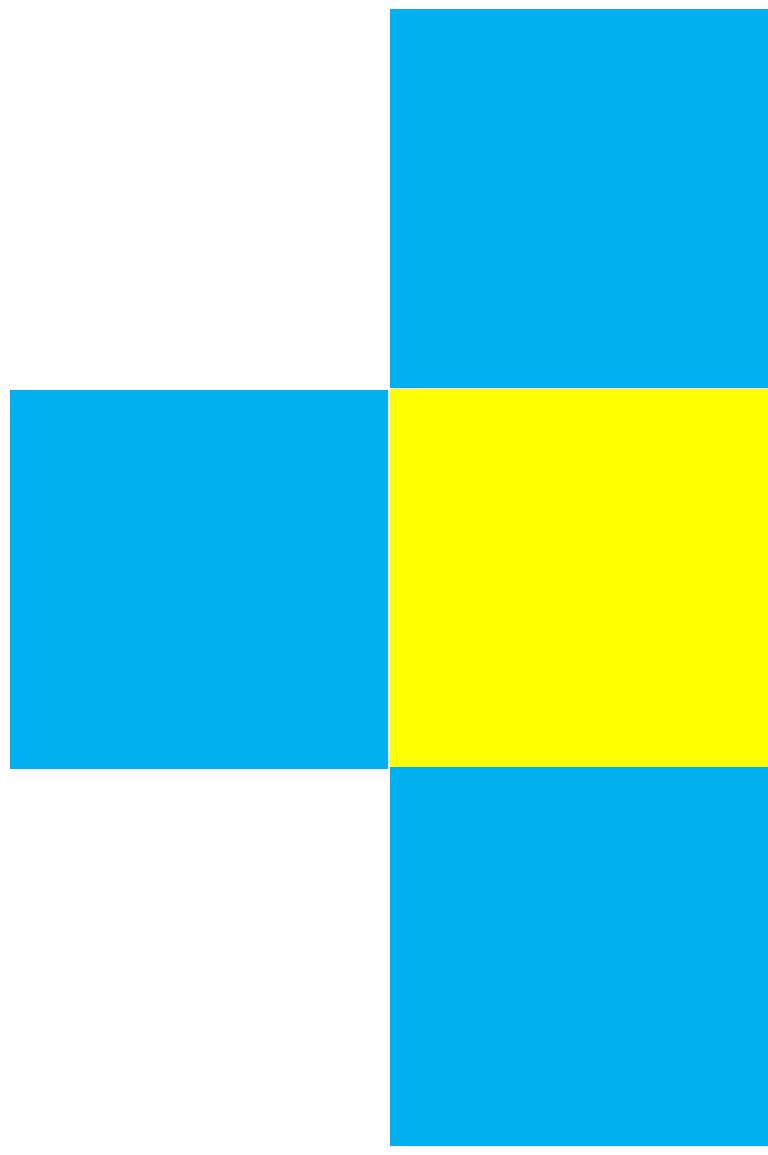


O lugar da comunicação na teoria competitiva da democracia

Raíssa Sales de Macêdo

*Mestre em Comunicação pela Escola de Comunicação da UFRJ (ECO/UFRJ)
e doutoranda em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da
UERJ (IESP/UERJ).*



Resumo: Considerando a centralidade dos meios de comunicação de massa na sociedade, o objetivo deste trabalho é analisar como os temas da informação, comunicação e deliberação são mobilizados para pensar a formação de preferências e as decisões políticas em algumas das teorias que deram forma à atual concepção liberal de democracia. Para tanto, realiza-se uma revisão bibliográfica sobre a teoria da democracia competitiva, com destaque para obras de Joseph Schumpeter, Anthony Downs e Robert Dahl. Desse modo, observa-se que, por diferentes motivos, os meios de comunicação e a construção de preferências costumam aparecer de maneira secundária nas teorias estudadas. Por fim, identificada a existência de uma pluralidade de abordagens no interior da corrente competitiva - principalmente no que se refere à racionalidade dos eleitores, o papel das preferências e das informações no processo de tomada de decisões - são apresentadas algumas proposições, baseadas principalmente na teoria da democracia deliberativa, que visam sanar as lacunas das teorias analisadas em relação à função (não apenas informativa) da mídia na esfera pública política.

Palavras-chave: Teoria democrática competitiva; Democracia; Comunicação; Deliberação; Representação Política.

The role of communication in the competitive theory of democracy

Abstract: This work aims to analyze how information, communication, and deliberation are used to shape people's preferences and political decisions in theories that have influenced the current liberal conception of democracy. The study focuses on the theory of competitive democracy and the works of Joseph Schumpeter, Anthony Downs, and Robert Dahl. The research shows that the media and the construction of preferences are not primary concerns in these theories. Therefore, propositions based on the theory of deliberative democracy are presented to address these gaps and to recognize the media's role in the political public sphere. Importantly, the study concludes that there are diverse and nuanced approaches within the competitive approach regarding the rationality of voters, the role of preferences, and information in the decision-making process.

Keywords: Competitive democratic theory; Democracy; Communication; Deliberation; Political Representation.

1. Introdução

Este trabalho parte da percepção sobre a extensão alcançada pelos meios de comunicação de massa nas sociedades contemporâneas, de modo que afeta – não apenas, mas também - a vida política dos cidadãos; seja através da construção de preferências e opiniões, na relação entre representantes e representados ou no próprio comportamento dos líderes e partidos políticos. Embora os estudos sobre mídia, política e democracia já tenham progredido bastante ao longo das últimas décadas, as correntes hegemônicas da ciência política e, especificamente, da teoria democrática, ainda falham em considerar os efeitos da comunicação nos processos políticos (JÚNIOR; VEIGA; RIBEIRO, 2018; MIGUEL; BIROLI, 2011, 2013; MIGUEL, 2000, 2002, 2003; PORTO, 2003).

Propõe-se, então, uma revisão bibliográfica referente a um conjunto de teorias democráticas que, enfatizando o caráter competitivo e realista de seu modelo, se tornaram dominantes ao longo do século XX. Embora todas possam ser agrupadas sob o rótulo de “teorias competitivas”, elas não são homogêneas e, como veremos, têm concepções divergentes sobre vários aspectos, tais como a racionalidade dos indivíduos, sua capacidade de construir preferências e a importância da informação nos processos de tomada de decisão. Nossa objetivo é justamente identificar como cada uma dessas teorias se caracterizam em relação ao tema discutido, além de quais pontos podem ser modificados e/ou aperfeiçoados.

A próxima seção, dividida em três partes, se inicia com foco na teoria concorrencial de Joseph Schumpeter. Também chamada de “teoria minimalista”, ela tem a pretensão de fundar um novo paradigma democrático focado na competição eleitoral em detrimento da participação política. As duas subseções seguintes apresentam teorias que, em algum grau, são herdeiras do pensamento schumpeteriano: a teoria da escolha racional e a teoria pluralista. Em uma síntese grosseira, a primeira delas, instituída por economistas interessados no funcionamento da política - com destaque para Anthony Downs -, busca analisar as consequências da racionalidade individual nas decisões coletivas. Por último, o pluralismo, representado aqui pela teoria poliárquica de Robert Dahl, postula que as chances de a democracia existir em uma sociedade dependem de seu

grau de pluralismo; além disso, a democratização, para Dahl, varia de acordo com os avanços nos eixos da competição e participação.

Na terceira seção, são reunidas considerações de autores que buscam rever e propor avanços à discussão da teoria democrática. Alguns deles, em um esforço similar ao deste artigo, dialogam criticamente com teóricos de várias correntes democráticas, incluindo a própria teoria competitiva, e apontam alguns de seus problemas e possíveis soluções. Outros formulam contribuições mais originais, relacionadas principalmente à corrente da democracia deliberativa. Mas, de modo geral, ainda que com enfoques variados, todos os trabalhos englobados na seção dão centralidade às relações entre comunicação e democracia.

2. As teorias competitivas da democracia: De Schumpeter a Dahl

2.1 A teoria concorrencial de Schumpeter

Em sua influente obra, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Joseph Schumpeter (1961) busca romper com o que denomina de “doutrina clássica da democracia” - identificada com as obras de Rousseau e dos utilitaristas - isto é, o arranjo institucional que visa chegar a decisões políticas promotoras do bem comum. Esse rompimento se fundamenta, principalmente, na discordância sobre três pontos pressupostos pela doutrina clássica: a existência de um bem comum definido, de uma vontade geral, e da racionalidade dos indivíduos quanto a questões públicas não diretamente relacionadas a seus interesses pessoais.

Em primeiro lugar, Schumpeter argumenta que o bem comum não é inequívoco, porque pode ter significados distintos para diferentes indivíduos e grupos, e ainda que ele fosse suficientemente bem definido, as formas de alcançá-lo não seriam iguais. Em segundo lugar, se não há um bem comum aceito igualmente por todos, não é possível que exista uma vontade do povo (ou vontade geral). Mesmo ao considerar um conceito de vontade mais “realista”, representado por uma vontade comum advinda de uma amalgama de situações, influências, vontades e ações individuais e coletivas, provenientes

do processo democrático, o autor encontra uma série de problemas. Afinal, além de carecerem de unidade, por dependerem de uma confiança injustificada nos métodos democráticos de governo, essas vontades careceriam também de sanção racional. Mais do que isso, seria necessário atribuir às vontades dos cidadãos individuais uma independência e racionalidade que, segundo o autor, inexistem na realidade (1961, p. 304). Por último, como já pudemos constatar, a racionalidade como entendida pela doutrina clássica também é posta em questão. Com base, sobretudo, no trabalho de Gustave Le Bon, sobre a psicologia das multidões, Schumpeter argumenta que, sob a influência das aglomerações, incluindo as que prescindem de reuniões físicas, como as compostas por leitores de jornais, audiências de rádio e membros de partidos políticos, os indivíduos podem ser levados a um estado de frenesi e dominados por instintos animais (p. 308). Ademais, para ele, ao entrar no campo da política, o cidadão típico, além de influenciável, se torna infantil e emotivo, perdendo capacidade de refletir criticamente (p. 313).

Schumpeter propõe uma nova teoria da democracia, na qual “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” (Ibid., p. 321). Ele inverte a proposição clássica segundo a qual o poder de decisão do eleitorado tem preeminência sobre a escolha dos representantes, defendendo que o papel do povo é formar o governo. Com isso, o poder de iniciativa anteriormente associado ao povo dá lugar ao reconhecimento da importância das lideranças, cujas ações já não são controladas pelos eleitores, a não ser por meio do mecanismo das reeleições.

Em síntese, na teoria concorrencial schumpeteriana, o centro do governo democrático - não mais representado pela participação popular - passa a ser a eficácia na eleição de governos legítimos. Nesse processo, o autor considera, inclusive, a presença de “vontades manufaturadas”, mais passíveis de serem produzidas na medida em que a lógica e a crítica racional estiverem mais ausentes dos processos de mentalidade coletiva e das experiências pessoais. A vontade geral clássica corresponderia, então, na realidade, à modelação ou mesmo criação de vontades por grupos variados, como políticos

profissionais, idealistas, e atores com interesses econômicos, entre os quais incluem-se os veículos de comunicação. Sendo assim, conclui-se que “a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político.” (p. 314).

Nesse aspecto, há um alinhamento da teoria de Schumpeter com a de William Riker (1982), tanto na constatação da inexistência de uma vontade geral, quanto no que se refere às possibilidades de manipulação da política eleitoral. Com base no paradoxo de Condorcet e no teorema da impossibilidade de Arrow (1951)¹, Riker aponta que, diante da impossibilidade de termos uma ordenação de preferências completa de todos os eleitores, sempre haverá a dúvida sobre se o método eleitoral escolhido produziu um resultado justo, pois os diferentes métodos determinam parcialmente os resultados. Por outro lado, ainda que uma sociedade decida usar um método de votação específico e defina que seus resultados são justos, não há garantias de que os indivíduos vão sempre produzir os mesmos resultados através daquele método. Nesse sentido, é impossível saber se a decisão tomada é uma expressão fiel da opinião pública. Com isso, Riker aponta que a manipulação da votação é sempre uma possibilidade, e uma de suas formas é o controle da agenda política, através do qual as vontades manufaturadas são produzidas.

Ainda que o papel da comunicação nos processos democráticos praticamente não seja considerado pelos autores citados, inclusive porque, para eles, os eleitores não são racionais, suas teorias deixam margem para interpretações sobre os veículos midiáticos como atores que contribuem para a irracionalidade e manipulação dos cidadãos. Com os questionamentos e inovações realizadas pelos teóricos apresentados na seção a seguir, o cenário se modifica. A partir da obra de Anthony Downs e de outros intelectuais associados à teoria da escolha racional, a irracionalidade do eleitorado é posta em questão, e, consequentemente, a função da comunicação nos processos de formação de opinião e

¹ Segundo o “paradoxo de Condorcet”, preferências individuais racionais e transitivas podem gerar decisões coletivas intransitivas e, portanto, iracionais. A partir disso, dois séculos depois, Kenneth Arrow mostrou que nenhum método de votação com pelo menos três alternativas é capaz de produzir uma ordenação de preferências coletivas, obedecendo, ao mesmo tempo, as condições para a função de bem-estar social (descritas no capítulo 5 de *Social Choice and Individual Values*), que visam satisfazer critérios de eficiência e democracia.

tomadas de decisão adquire maior centralidade, passando a ser vista sob uma nova perspectiva.

2.2. A teoria da escolha racional: uma abordagem econômica da democracia

Anthony Downs (2013), também influenciado pelas ideias de Schumpeter, é um dos economistas fundadores da teoria da escolha racional, junto a autores como Kenneth Arrow, William Riker, James Buchanan e Gordon Tullock (1962), além de Mancur Olson (2002). Um dos paradigmas hegemônicos da ciência política, essa teoria abriga perspectivas diversas e nem sempre completamente convergentes², mas o que a unifica é o acordo sobre o caráter instrumental da racionalidade, através da qual os atores fazem escolhas visando a maximização de seus benefícios.

Em uma das obras seminais dessa tradição, *Uma Teoria Econômica da Democracia*, Downs (2013) busca estabelecer uma “regra de comportamento generalizada” para o governo racional semelhante ao que já havia sido feito, na teoria econômica, para consumidores e produtores racionais. Inicialmente, ele afirma que seu conceito de racionalidade inclui o pressuposto “de que os homens buscam seus próprios interesses diretamente sem disfarçá-los” (p. 26). Além disso, a racionalidade, segundo essa perspectiva, não se refere aos fins ou mesmo ao êxito dos tomadores de decisão, mas à sua ação. No âmbito das eleições em regimes democráticos, que interessa ao estudo em questão, o comportamento racional é aquele em que o indivíduo age de modo a fazer uma seleção eficiente entre os concorrentes ao governo. Nesse modelo, a maioria dos cidadãos está separada dos governantes, que são os principais tomadores de decisões; mas tomam decisões também os partidos políticos, indivíduos e grupos de interesse.

Um diferencial de Downs em relação à maioria dos teóricos mencionados ao longo desta seção é o espaço dedicado ao papel da informação nos processos de tomada de decisão. O autor se distancia da teoria econômica tradicional, que presume a existência

² Devido a essa variedade, a teoria da escolha racional pode ser nomeada também como teoria da escolha social, teoria da escolha pública, teoria econômica da democracia, entre outros.

de um mundo de informações ilimitadas e disponíveis a todos, e busca descobrir como são tomadas as decisões políticas diante das incertezas e dos custos de obtenção de informações. Diante disso, em um capítulo sobre as ideologias políticas como meio de obter voto, Downs aponta que um atalho usado pelos eleitores para reduzir os custos de se manterem informados é a adoção de ideologias partidárias, pois servindo como amostras das diferentes posições, elas eliminam a necessidade de que cada questão política seja rastreada e relacionada às filosofias individuais.

Em outro momento, dedicando-se especificamente ao processo de tornar-se informado, o autor apresenta três proposições que pretende provar: 1) Antes de fazer escolhas, os tomadores de decisões recebem uma quantidade limitada de informações; 2) Como há uma seleção restrita de fatos na produção das notícias, todo relato é enviesado; 3) Os cidadãos racionais se mantêm informados mediante a seleção e exposição a um conjunto específico de fontes. Além disso, sua análise parte de duas pressuposições: primeiro, tendo em vista que tanto adquirir informação quanto conhecimento contextual têm um custo, ambos são tratados como informação; segundo, nenhuma fonte publica informações falsas, o que não significa que elas não possam ser manipuladas (Ibid., pp. 227-228).

De acordo com o modelo de Downs, os cidadãos que não fazem parte do governo tomam dois tipos de decisões políticas, que dizem respeito à escolha do voto em si e a como influenciar a formação de políticas governamentais. Para chegar a decisões racionais, eles devem passar por três etapas, e em todas elas a informação é necessária de alguma forma. De acordo com o autor, os indivíduos devem saber: quais são suas metas; quais as possíveis alternativas para alcançá-las, e as consequências prováveis de cada escolha (Ibidem). Downs elenca ainda sete passos da decisão racional até chegar ao momento do voto, resumidos a seguir: 1) Reunir informações relevantes; 2) Selecionar informações para usar na decisão; 3) Analisar os fatos; 4) Estimar as consequências das políticas prováveis; 5) Avaliar os partidos concorrentes; 6) Tomar a decisão do voto; 7) Votar. Todos esses passos envolvem custos - definidos como “um desvio de recursos escassos de algum uso de produção de utilidade” (p. 228) -, sendo que apenas o voto não

é transferível, isto é, não pode ser delegado a outra pessoa. No cenário descrito, o principal recurso escasso consumido é o tempo.

No mundo real, as pessoas não são capazes de reunir, assimilar e avaliar uma quantidade ilimitada de informações, por isso a necessidade de selecioná-las. Não obstante, com a divisão do trabalho, o processo de seleção, em geral, requer a ação de agentes especializados para interpretar e transmitir as informações aos cidadãos e, ainda assim, estes últimos devem escolher as fontes às quais recorrer. Tal escolha deve ser guiada, por um lado, pelos princípios do indivíduo - por meio dos quais ele seleciona repórteres e veículos de comunicação com critérios próximos de suas próprias perspectivas - e, por outro, pela abrangência dos dados fornecidos, de modo a ter uma maior possibilidade de recursos para a tomada de decisões. Como as pessoas têm preferências variáveis, os princípios de seleção não podem ser os mesmos para todos.

Tendo em vista que a obtenção de informação depende do investimento de recursos, Downs argumenta que a regra básica para decidir a quantidade de dados a serem adquiridos é que os recursos sejam investidos “até que o retorno marginal proveniente da informação se equipare a seu custo marginal” (Ibid., p. 234). Mais especificamente, ele discorre sobre três fatores determinantes para o investimento em informação: 1) O valor que se dá a tomar a decisão correta; 2) A relevância da informação em relação à decisão tomada; 3) O custo dos dados (p. 235).

Por fim, o autor afirma que todo cidadão racional constrói um sistema de aquisição de informação mobilizado para fins políticos e caracterizado pela seleção de dados produzidos por uma quantidade limitada de fontes de informação. Baseado em um processo de tentativa e erro, algumas características de um sistema racional de informações são: o uso de princípios de seleção - pelos repórteres e meios de comunicação - semelhantes aos do indivíduo; um equilíbrio entre amplitude e restrição, possibilitando que o cidadão concentre sua atenção nas informações pertinentes à tomada de decisão; o fornecimento de uma quantidade adequada de informações relativas às questões que envolvem a decisão; e a existência de pluralidade interna, para que as diferentes fontes de informação, independentes entre si, se verifiquem mutuamente.

Outra obra clássica ligada à teoria da escolha racional é *The calculus of consent*, de James M. Buchanan e Gordon Tullock (1962). Os autores propõem a construção de uma teoria da escolha coletiva, e, para isso, partem do pressuposto de que ações coletivas são compostas por ações individuais. Assim como os teóricos anteriores, Buchanan e Tullock rompem com o que chamam de “democracia racionalista” ao rejeitarem a ideia de um “bem comum”. Considerando que as preferências dos indivíduos são diferentes entre si, eles argumentam que qualquer teoria da escolha coletiva deve procurar descrever os meios pelos quais interesses divergentes podem ser reconciliados, de forma semelhante ao que faz a teoria econômica ao explicar a conciliação de interesses individuais distintos através do comércio. Além disso, os autores partem da premissa de que as pessoas buscam maximizar sua própria utilidade, e sob uma perspectiva individualista da ação coletiva, postulam que, quando reunidos, os indivíduos consideram mutuamente vantajoso juntar forças para alcançar objetivos comuns. Compreendendo a política como uma forma de troca, essa abordagem espera que o relacionamento coletivo seja vantajoso para todas as partes.

Como Buchanan e Tullock não desenvolvem, na obra referida, reflexões que perpassem explicitamente as questões em relevo neste trabalho, não nos alongaremos nas minúcias de sua teoria. Resta pontuar apenas a presença de uma passagem em que os autores se referem à informação e seus custos na obra de Downs, destacando o realismo da abordagem downsiana, inclusive pelo fato de seu modelo ressaltar algumas características negativas da democracia, como a relativa falta de informação do eleitorado. Nesse sentido, Buchanan e Tullock apontam ainda como as conclusões do trabalho de Downs se afastam de abordagens tradicionalistas, já que, enquanto a visão tradicional entende a falta de informação como uma falha dos eleitores, Downs defende que, já que o impacto individual do voto é pequeno em relação aos custos de se informar, esse comportamento demonstra a racionalidade dos cidadãos.

A racionalidade também é destacada na obra de Mancur Olson (2002), último autor da teoria da escolha racional com o qual este artigo dialoga. Assim como Buchanan e Tullock, Olson também se preocupa com o tema da ação coletiva, apresentando uma

perspectiva que vai na contramão da exposta acima. De acordo com Olson, não é verdadeiro que partindo da premissa de que indivíduos se comportam de forma racional e auto interessada, o mesmo raciocínio valerá para grupos. Na verdade, a menos que o número de indivíduos no grupo seja muito pequeno, que haja coerção ou algum outro mecanismo capaz de fazer as pessoas agirem em prol de um interesse comum, indivíduos racionais não agirão para alcançar interesses coletivos. A explicação para isso é o chamado comportamento de “carona”, baseado no fato de que a contribuição individual de membros de grandes organizações - como o Estado - não tem efeitos perceptíveis e, ainda assim, eles podem usufruir dos benefícios fornecidos pela organização através dos custos pagos por outros membros. Assim, infere-se novamente que o baixo nível de participação e de informação entre os eleitores é um sinal de sua racionalidade, e não o contrário. Afinal, se o peso de cada voto é ínfimo, os custos de informação superam seus benefícios (MIGUEL, 2000).

2.3 A teoria pluralista de Robert Dahl

O legado schumpeteriano tem influência também na tradição pluralista, e, especificamente, na teoria da poliarquia, de Robert Dahl (1989, 2015). Assim como Schumpeter, Dahl objetivava a realização de uma descrição empírica das democracias realmente existentes (denominadas “poliarquias”), conferindo centralidade à concorrência eleitoral entre diferentes grupos políticos. Também em alinhamento com a teoria concorrencial schumpeteriana, a concepção de democracia de Dahl não identifica esse regime com um governo do povo em seu sentido clássico. Mas o autor vai além da formulação de Schumpeter ao propor que as poliarquias, definidas como aproximações do ideal democrático, consistem em governos de minorias - formados por uma diversidade de poderes sociais independentes – cujas preferências têm influência nas decisões do governo.

Em *Poliarquia*, Robert Dahl (2015) apresenta as características e condições relativas à existência da poliarquia. Inicialmente, ele pressupõe que uma característica

fundamental da democracia é a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (p. 25), e anuncia o objetivo de compreender quais condições favorecem ou impedem a democratização dos regimes. Segundo o autor, para que os governos mantenham sua responsividade ao longo do tempo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de formular preferências, de expressá-las ao governo e a seus concidadãos de forma individual e coletiva, e, por último, de ter suas preferências igualmente consideradas (Ibidem, p. 26).

Para que essas oportunidades existam para todas as pessoas que fazem parte de um Estado-nação, as instituições sociais devem assegurar a existência de oito garantias, as quais constituem duas dimensões teóricas do processo de democratização. Essas dimensões, que variam de forma independente, são: “contestação pública” (possibilidade de contestar e se opor à conduta do governo) e “inclusividade” (direito de participar em eleições e cargos públicos). Já os requisitos que compõem as dimensões da democratização, citados a seguir, são inovadores em relação às teorias predecessoras, visto que incorporam a relevância do acesso à comunicação: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações. 2. Liberdade de expressão. 3. Direito de voto. 4. Elegibilidade para cargos públicos. 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. 6. Fontes alternativas de informação. 7. Eleições livres e idôneas. 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (Ibid., p. 27). Nesse modelo, quanto mais inclusivo e aberto à contestação um regime for, mais perto ele estará de ser uma poliarquia.

Embora a argumentação de Dahl na *Poliarquia* trate especificamente de regimes nacionais, ele reconhece que uma descrição completa sobre as oportunidades de contestação e participação em um país exige uma análise dessas oportunidades no interior de unidades subnacionais - como municípios, sindicatos, igrejas e empresas. Afinal, é comum que poliarquias competitivas a nível nacional tenham organizações subnacionais hegemônicas ou oligárquicas (Ibid., p. 34). Este tema é discutido, ainda que de forma breve, no *Prefácio à teoria democrática*. Na obra, Dahl apresenta algumas condições que

devem vigorar nas poliarquias ao longo dos períodos antes, durante e após as eleições; entre elas, nos interessam particularmente duas:

4. Qualquer membro que percebe um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais considera preferível a qualquer uma das alternativas na ocasião apresentadas, pode inseri-la(s) entre as apresentadas à votação.

(...)

5. Todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas. (DAHL, 1989, pp. 72-73).

Tendo em vista que essas condições não são atingidas no mundo real e, provavelmente, são inatingíveis, é importante esclarecer que elas devem ser interpretadas como a extremidade de uma escala através da qual é possível observar e avaliar os regimes existentes. Isso porque, em geral, há nos grandes grupos uma enorme desigualdade no controle das comunicações, o que faz com que alguns poucos indivíduos tenham muito mais acesso à informação e capacidade de influenciar as alternativas colocadas para votação do que a maioria restante da sociedade.

De volta à *Poliarquia*, busca-se apontar algumas consequências positivas da democratização, ou seja, da maior liberalização e inclusividade no interior de um regime; sendo que várias delas tocam direta ou indiretamente na pauta da democratização da comunicação. O autor cita, por exemplo, a existência de liberdades liberais clássicas, nas quais se incluem as oportunidades de oposição, manifestação de opiniões sem o risco de represálias, possibilidade de ler e ouvir opiniões alternativas (DAHL, 2015, p. 41).

Outro efeito positivo da democratização é a mudança na composição da liderança política. Segundo o autor, a ampliação do sufrágio proporciona a eleição de candidatos com características sociais mais próximas das camadas recém-incorporadas e, por outro lado, os políticos passam a dialogar e buscar apoio de grupos anteriormente excluídos. Embora essa questão não tenha relação explícita com a comunicação, é possível argumentar que a mídia é uma ferramenta com o potencial de amplificar e diversificar as interações políticas, ajudando a dar espaço tanto para líderes quanto para públicos mais

plurais. Nesse sentido, a democratização eleitoral e a democratização dos meios de comunicação se retroalimentam: ao passo que os veículos midiáticos buscam retratar a realidade (e, portanto, a diversificação de líderes e eleitores tende a ter efeitos positivos sobre eles), as representações midiáticas também influenciam a esfera política, podendo estimular transformações neste e em outros âmbitos da vida social. De forma semelhante, outra consequência positiva da democratização dos regimes, segundo Dahl, é que quanto mais “oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política” (Ibid., p. 46).

Como pudemos ver até aqui, a relevância da comunicação foi, ao longo do século passado, gradativamente incorporada pelas teorias competitivas da democracia, ainda que essa incorporação tenha assumido diferentes formas nos pensamentos dos autores mencionados. O auge desse processo se dá com Robert Dahl, cuja obra se tornou uma das mais influentes e revisitadas pela teoria democrática posterior. Aprofundando as reflexões de Dahl sobre o papel da comunicação, bem como a necessidade de que seja acessível e plural, mas também trazendo pontos de vista críticos às teorias predecessoras, estudiosos têm buscado, desde o fim do século passado, debater as conexões entre política, democracia e mídia, entendendo que esta última se faz cada vez mais presente no cotidiano dos cidadãos e, portanto, é cada vez mais central. A seguir, serão apresentadas formulações de alguns dos autores que, principalmente ligados à defesa da democracia deliberativa, têm contribuído para pensar as relações entre mídia, formação da agenda e das preferências políticas, e democratização.

3. Lacunas e possibilidades da comunicação na teoria democrática

Nas últimas décadas, há uma quantidade crescente de autores na busca por atualizar as teorias da democracia a partir de perspectivas que não apenas incorporam a importância dos meios de comunicação à vida social e política, como procuram olhar de forma mais aprofundada para as relações complexas entre mídia e política na sociedade atual. Para isso, há uma série de produções que revisitam os cânones da teoria

democrática do século XX, analisando e buscando superar suas lacunas em relação a temas como o papel da mídia na construção de preferências e representações políticas, na democratização dos processos deliberativos e da sociedade como um todo (AVRITZER, 2000; BIROLI; MIGUEL, 2013; MIGUEL, 2000, 2003, 2005; PORTO, 2003). Esses autores classificam as teorias analisadas na seção anterior sob diferentes rótulos e com variadas definições, mas, em geral, muitas de suas análises são convergentes. Faremos, então, uma exposição resumida de suas percepções, críticas e proposições.

A depender do texto, o que estamos denominando aqui de “democracia competitiva”, Luís Felipe Miguel (2000, 2005) chama de “democracia limitada” ou “democracia liberal-pluralista”. Nos dois artigos referenciados, com diferentes finalidades, o autor apresenta esboços das correntes da teoria democrática, definindo a corrente em questão como a reunião das “concepções liberais hegemônicas”, nas quais a democracia é associada a um método de escolha de governantes centrado na competição eleitoral, nas liberdades cidadãs e na multiplicidade de grupos de pressão (2005, p. 3).

Referindo-se aos meios de comunicação como um ponto cego da teoria democrática, Miguel aponta que de Schumpeter a Dahl, a comunicação tem tido um papel secundário: seja pela pressuposição de que a manipulação e a irracionalidade tornam o debate público dispensável (Schumpeter e Riker); devido aos custos da informação para o cidadão racional (Olson); porque a decisão eleitoral é tomada com base em percepções não mediadas do indivíduo sobre sua própria vida (Downs); ou porque o mercado tende a suprir o fluxo de informações necessárias à decisão eleitoral (Dahl)³ (MIGUEL, 2000, p. 57).

Embora façamos a ressalva de que a importância da informação na teoria downsiana não é tão reduzida quanto Miguel dá a entender, concordamos, de modo geral, com as limitações apontadas pelo autor na maioria das obras mencionadas, a saber: a defesa dos mecanismos de mercado como garantidores do direito à informação plural, o

³ É importante salientar que, embora isso não ainda não estivesse presente nas obras estudadas neste trabalho, com o tempo, o pensamento de Robert Dahl passou a ter um caráter cada vez mais crítico à posição privilegiada dos interesses comerciais nas democracias capitalistas. Sobre isso, ver David Held (1996) e *A Preface to Economic Democracy* (DAHL, 1985).

fato de que a comunicação é reduzida à informação, o isolamento da esfera política em relação ao resto do mundo social e, por último, a redução da política democrática a um processo de escolha no qual a construção de interesses é eliminada da política (MIGUEL, 2000, 2005). Esta última limitação recebe mais atenção em dois outros artigos, um de Miguel (2003) e outro de Mauro Porto (2003), sobre os quais o próximo parágrafo se debruça.

Nos artigos de Miguel e Porto, ambos os autores se valem das obras de Bachrach e Baratz (2011) e Steven Lukes (2007) para desenvolver suas críticas. Criticando a definição de poder da teoria política pluralista devido à sua ênfase inicial nas decisões concretas e observáveis dos sujeitos, Bachrach e Baratz argumentam que essa é apenas a primeira face do poder. Para os autores, existe ainda uma segunda face representada pelas “não-decisões”, nas quais a influência de elites políticas é capaz de impedir que determinadas questões cheguem a ser expressas. Sendo assim, a segunda dimensão do poder funciona como uma forma de controle da agenda pública. Lukes, por sua vez, aponta a insuficiência da perspectiva bidimensional, acrescentando a ela uma terceira dimensão: a influência na determinação de pensamentos e vontades alheias. Com isso, a atuação dos grupos privilegiados na formação de preferências dos cidadãos passa a ser uma preocupação teórica, e, portanto, questões relativas às desigualdades econômica, política e simbólica também são incluídas (PORTO, 2003, p. 80).

Nas sociedades contemporâneas, em que os meios de comunicação de massa são responsáveis por grande parte da difusão de informações, interpretações, enquadramentos e representações do mundo social, ao mesmo tempo em que possuem um alcance sem precedentes na história, é evidente que exercem um grau considerável de influência na formação da agenda política e das subjetividades individuais. Além disso, com a crescente mediação das relações entre representantes e representados pelos veículos midiáticos, gerando o que Bernard Manin (2006) denomina de “democracia de audiência”, passa-se a considerar que a mídia possui uma função representativa. Por outro lado, por mais que tenham o potencial de difundir a multiplicidade de perspectivas e projetos existentes na sociedade, uma série de obstáculos prejudicam o funcionamento

dos meios de comunicação como espaços de representação democráticos, entre os quais destacam-se os interesses privados dos proprietários de empresas de comunicação e a influência dos grandes anunciantes. Mais do que nunca, uma teoria que tenha a intenção de pensar as formas de democratização, precisa levar esses problemas em conta. No caso de Robert Dahl, embora ele integre os meios de comunicação à sua análise, o poder que são capazes de exercer ao presidir a seleção e hierarquização de temas, enfoques e valores que, muitas vezes, formam imagens enviesadas da sociedade, não é devidamente considerado (MIGUEL, 2003, p. 133).

Seguindo essa linha, fica claro que a mídia não pode ser reduzida à função (igualmente fundamental) de transmitir informações. Na verdade, os meios de comunicação, especialmente com o advento da Internet e das redes sociais, permeiam a vida dos cidadãos o tempo todo, contribuindo, junto a outras instituições, para nossa formação de interesses, preferências e opiniões. Contudo, ainda que haja uma sobreposição entre as perspectivas socialmente hegemônicas e os posicionamentos das grandes empresas de comunicação, nem os veículos nem os públicos são homogêneos: existem diferentes interesses, posições, hierarquias e recursos em seu interior. Nesse sentido, os *media* têm um papel central nas “disputas pela produção das representações legítimas do mundo social” (BIROLI; MIGUEL, 2013, p. 86).

Com o reconhecimento de que a esfera pública é constituída de modo desigual e formada por públicos plurais que, devido à desigualdade, incidem diferentemente nos processos de tomada de decisão, teóricos vinculados à democracia deliberativa rompem com o modelo de “democracia decisionística”, que Leonardo Avritzer (2000) identifica com as teorias que vão de Max Weber a Anthony Downs. Para Schumpeter, por exemplo, como o bem comum pode significar coisas distintas para os diferentes indivíduos e grupos, as concepções sobre o que devem ser a vida e a sociedade não podem ser reconciliadas por argumentação racional (1961, pp. 301-302). Avritzer aponta, então, que, entendendo o voto como decidido fundamentalmente por preferências individuais pré-formadas, o modelo de democracia dominante no século XX privilegia elementos decisionísticos em detrimento da argumentação.

Em oposição a essa concepção, “o modelo deliberativo está mais interessado na função epistêmica do discurso e da negociação do que na escolha racional ou no *ethos* político” (HABERMAS, 2008, p. 11). Assumindo que vivemos em sociedades com alto grau de “pluralismo de interesses, valores e concepções morais”, os arranjos deliberativos substituem a ideia de agregação de preferências pela troca de razões entre cidadãos racionais que visam a solução de problemas e conflitos políticos. Nesse cenário, Habermas reconhece o predomínio da comunicação mediada na esfera pública política e argumenta que seu papel na deliberação é, além de preparar as agendas para as instituições políticas, “assegurar a formação de uma pluralidade de opiniões públicas cuidadosamente consideradas” (Ibid., p. 15).

No esquema de Habermas, a formação da opinião e vontade dos eleitores individuais, em conjunto com o voto, conecta os fluxos periféricos da comunicação política na sociedade civil aos processos decisórios conduzidos no centro das instituições políticas. Ele não deixa de apontar, contudo, a existência de “patologias” na comunicação política em sociedades midiáticas, e o fato de que elas vão na contramão dos requerimentos normativos da política deliberativa (p. 18). Essas patologias, como a influência exercida por grupos dominantes e as desigualdades que prejudicam o acesso e participação de grupos desfavorecidos, já foram expostas aqui. Resta agora levantar algumas propostas que visam a democratização da esfera pública e, particularmente, dos meios de comunicação.

Considerando as desigualdades sociais existentes, Nancy Fraser (1999) argumenta que a existência de uma esfera pública única em que as diferentes posições interagem entre si, como idealizado por Habermas, não é suficiente. Segundo a autora, tendo em vista que, historicamente, grupos socialmente minoritários tendem a ser prejudicados nos processos deliberativos, para nos aproximarmos de uma plena paridade de participação entre grupos dominantes e subordinados, é necessário haver uma multiplicidade de públicos competidores. Com isso, os membros dos grupos desfavorecidos devem passar a constituir públicos alternativos (ou “contrapúblicos subalternos”), mas não isolados, que consistem em cenários discursivos paralelos nos quais eles podem articular suas

necessidades, interesses e estratégias. Alguns exemplos de como esses contrapúblicos podem funcionar são a constituição de movimentos sociais, o financiamento público de grupos auto-organizados, a criação de fóruns públicos, comitês partidários e mesmo a fundação de veículos de comunicação (ou espaços dentro deles) - como jornais, blog, rádios e canais televisivos comunitários, mas também voltados para causas específicas, como acontece nas chamadas imprensa negra e feminista.

Especificamente em relação à mídia, ressaltam-se medidas como, por um lado, a pluralização de enquadramentos interpretativos do mundo social, apresentação de posições alternativas, investimento na autonomia e qualificação do público; e por outro, a desconcentração da propriedade de empresas de comunicação, independência do sistema midiático em relação a grupos de interesse políticos e econômicos, além do estabelecimento de arranjos institucionais que proporcionem maior acesso e participação dos cidadãos nos canais de comunicação mediada (HABERMAS, 2008; MIGUEL, 2003; PORTO, 2003).

4. Considerações finais

A teoria democrática é composta por diversas vertentes que, inclusive em seu interior, possuem perspectivas heterogêneas, ainda que unidas por pontos em comum. Sendo assim, mesmo escolhendo dialogar com teóricos da teoria democrática competitiva e, especificamente, com suas visões sobre o papel da comunicação na política, não é possível esgotar as proposições e interpretações presentes na corrente. O que se buscou fazer foi uma síntese de como alguns de seus principais autores enxergam a democracia e, em relação a ela, a função desempenhada pelas informações, preferências e processos deliberativos.

Desse modo, pudemos constatar a diversidade das abordagens: enquanto algumas pressupõem a irracionalidade dos indivíduos e, portanto, não dão importância à formação de preferências e opiniões (teoria concorrencial schumpeteriana); outras partem da premissa de que os cidadãos são racionais, mas chegam a diferentes conclusões

sobre o papel das preferências e informações nos processos de tomada de decisão - seja na avaliação de seus custos (teoria do cidadão racional) ou considerando a liberdade de expressão e a igualdade de acesso como requisitos da democratização (teoria pluralista).

Finalmente, por meio de autores vinculados, sobretudo, à teoria da democracia deliberativa, foram reunidas reflexões que põem em relevo as lacunas da corrente sob análise quanto ao tema da comunicação e apresentam medidas para saná-las. Assim, a ideia é contribuir para dar maior centralidade ao papel complexo dos meios de comunicação nas reflexões sobre a democracia existente nas sociedades contemporâneas; reconhecendo, ao mesmo tempo, a relevância das teorias analisadas para o pensamento político atual.

REFERÊNCIAS

- ARROW, K. J. **Social Choice and Individual Values**. 2. ed. New York: Wyley & Sons, 1951.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua nova**, no. 49, p. 25–46, 2000.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19, no. 40, p. 149–159, 2011.
- BIROLI, F; MIGUEL, L. F. Meios de comunicação, voto e conflito político no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 28, no. 81, 2013.
- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.
- _____. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte, Minas Gerais: Editora Paidéia, 1996.
- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

FRASER, N. Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. **Ecuador Debate**, Quito, no. 46, p. 139–174, 1999.

HABERMAS, J. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, vol. 21, p. 9–20, 2008.

HALLIN, D. **Introduction: American journalism and the public sphere. We Keep America on Top of the World: Television journalism and the public sphere.** London and New York: Routledge, 1994. p. 1–15.

JÚNIOR, J. F.; VEIGA, L. F.; RIBEIRO, E. O ovo e a galinha: estudo do enquadramento e da recepção da cobertura jornalística no pleito de 2014. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 33, no. 98, p. 1–20, 2018.

LUKES, S. **El poder: un enfoque radical.** 2.ed. Madrid: Siglo XXI, 2007.

MANIN, B. **Los principios del gobierno representativo.** Madrid: Alianza Editorial, 2006.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, no. 51, p. 123–140, 2003.

_____. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **BIB- Revista de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, no. 59, p. 5–42, 2005. .

_____. Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação. **BIB- Revista de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 49, p. 51–77, 2000.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Meios De Comunicação De Massa E Eleições No Brasil: a Influência Simples À Interação Complexa. **Revista USP**, no. 90, p. 74–83, 2011.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.** Cambridge, Massachusetts London, England: Harvard University Press, 2002.

PORTO, M. Mídia e deliberação política: o modelo do cidadão interpretante. **Política & Sociedade**, no. 2, p. 67–108, 2003.

RIKER, W. **Liberalism Against Populism.** Long Grove, Illinois: Waveland Press, 1982.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.