



## **Mídia, democracia e participação efetiva: liberdade, igualdade e participação política<sup>1</sup>**

Reinaldo dos SANTOS<sup>2</sup>

Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS

### **RESUMO**

Este trabalho reflete sobre a relação entre mídia e democracia, pontuando as bases teóricas do conceito de democracia e indicando a importância da participação efetiva para o caráter democrático de um regime. Da mesma forma, destaca as exigências fundamentais para um regime democrático e a importância da igualdade de acesso à mídia, sobretudo para a democratização da política eleitoral, através da participação efetiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** mídia; democracia; participação efetiva; comunicação.

*Liberdade, igualdade e participação política são princípios imprescindíveis a um regime democrático.*

Giovanni Sartori

Este texto é um recorte da Tese de Doutorado “Mídia, democracia e coronelismo eletrônico”, que se insere no campo de abordagens da cultura política brasileira e discute a relação entre mídia e eleições, configurando as implicações de um acesso desigual aos meios de comunicação de massa para o regime democrático.

Refletir sobre mídia e democracia exige uma demarcação do termo enquanto objeto, ou seja, a respeito de qual democracia estamos nos referindo. Não se trata de uma reflexão, discussão ou revisão conceitual, mas apenas de uma delimitação do sentido do termo que temos empregado nas abordagens de alguns de nossos trabalhos.

Assim, o referencial adotado foi patrocinado por disposições elementares de autores como Norberto Bobbio, Giovanni Sartori e Robert Dahl, partidários de uma concepção

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura do IX Encontro dos Grupos/Núcleos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia e Professor Adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD),  
email: reinaldosantos@ufgd.edu.br

de democracia associada a um conjunto específico de regras (exigências, condições, critérios etc.) de um processo de tomada de decisões políticas.

Norberto Bobbio conceituou democracia como “um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas” (1998, p. 327). Numa tentativa de estabelecer uma “definição mínima de democracia”, este pensador italiano afirmou que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia:

é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. [...] (BOBBIO, 2000a, p.30-1)

Estas disposições de Bobbio são compartilhadas por vários teóricos contemporâneos, para os quais as diferentes concepções de democracia têm se traduzido em discussões sobre a forma, ou seja, a organização das regras do jogo. O próprio Bobbio apresentou uma concepção de democracia pautada por um rol do que chamou de “procedimentos universais”:

- 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau;
- 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas);
- 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente sexo, devem ser eleitores;
- 4) todos os eleitores devem ter voto igual;
- 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional;
- 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada);
- 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre;

8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições;

9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

(BOBBIO, 1998, p.326-7)

Em Os Princípios do Governo Representativo de Bernard Manin (1997), podemos encontrar quatro condições para que um governo seja considerado representativo:

- a escolha dos governantes pelos governados;
- uma independência parcial da ação dos representantes em relação à vontade dos representados;
- a liberdade de opinião pública;
- a utilização do debate como mecanismo para a tomada de decisões coletivas.

Robert Dahl, numa elaboração teórica de 1956, conceituou a chamada “democracia poliárquica” ou poliarquia e a associou a pré-requisitos sociais, como o funcionamento de algumas regras fundamentais que permitem e garantem a livre expressão do voto, a prevalência das decisões mais votadas, o controle das decisões por parte dos eleitores etc. Assim, para Dahl, uma democracia deveria proporcionar oportunidades para:

- 1 - Participação efetiva
- 2 - Igualdade de voto
- 3 - Aquisição de entendimento esclarecido
- 4 - Exercer o controle definitivo de planejamento
- 5 - Inclusão de adultos

(DAHL, 2001, p.50)

Dahl complementou que as democracias contemporâneas, em grande escala, exigem as seguintes instituições:

1. Funcionários eleitos
2. Eleições livres, freqüentes e justas
3. Liberdade de expressão
4. Fontes de informação diversificadas
5. Autonomia para as associações
6. Cidadania inclusiva.

(DAHL, 2001, p.99)



A lista de concepções poderia ser em muito ampliada, no que se refere ao número e às sutilezas de normas, critérios, exigências, condições e procedimentos arrolados. No entanto, como se pode notar, a maioria delas é permeada pelos sentidos de liberdade, igualdade e participação política, destacados em A teoria da democracia revisitada de Giovanni Sartori, como “princípios imprescindíveis a um regime democrático” (1994). Outro importante ponto de convergência no referencial conceitual que adotamos é a distinção entre democracia real e democracia ideal. Assim, procuramos fazer uma projeção conceitual de democracia em três níveis:

**Prescritivo (deve ser):** análise teórica da democracia como uma prescrição, um ideal, uma meta a ser buscada, o que deveria ser.

**Descritivo (é):** análise empírica de uma democracia como descrição, um caso real, o que se consegue cumprir da meta, o que é efetivamente.

**Potencial (pode ser):** resultante da interação entre o ideal e o real, entre o impulso de um dever ser e a resistência de um é.

Do estabelecimento destas distinções, decorre a consideração de que a existência plena de todo o rol de condições associadas ao regime se dá apenas no plano ideal. Tanto Bobbio quanto Dahl ressaltaram que a plenitude dos parâmetros listados, dificilmente, pode ser encontrada em condições reais num país. No entanto, eles divergem quanto às possibilidades de caracterização de um regime como mais ou menos democrático, pois, para o primeiro:

Não é possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático. Pode-se afirmar somente que um regime que não observa nenhuma não é certamente democrático, pelo menos até que se tenha definido o significado comportamental de democracia.

(BOBBIO, 1998, p. 327)

Robert Dahl, por outro lado, apesar de questionar a possibilidade de avaliar se um regime é democrático ou não, afirmou ser possível realizar uma caracterização de regimes como democráticos em maior ou menor grau, segundo o estabelecimento de linhas em patamares mínimos que deveriam ser atingidos:

Não é nada fácil. Concluir que um país é democrático, no sentido de possuir as instituições políticas da democracia poliárquica, exige pelo menos dois critérios: que as instituições realmente existam no país e

que existam em ou acima de algum limite ou linha, abaixo da qual diríamos que o país não é democrático. (DAHL, 2001, p. 217)

A partir de uma inclinação parcial às proposições de Dahl, nossa abordagem compartilha da perspectiva de se avaliar se uma, várias ou o conjunto das condições propostas são atendidas acima de uma linha mínima de exigências. Os referenciais adotados para o estabelecimento da “linha” não foram os comparativos, mas o de:

- Relevância: um patamar mínimo de atendimento a uma ou ao conjunto de exigências que não vicie o processo, ou seja, que não determine o resultado das decisões tomadas e/ou das ações empreendidas;

- Progressão: deve, ao longo da história, ser observado um considerável avanço na promoção e aprimoramento do atendimento às exigências em um ou conjunto de condições, independente do ponto em que se encontrem em relação à linha mínima.

Desta forma, se um regime analisado tem pelo menos uma condição abaixo do patamar mínimo e/ou não promove o progresso do atendimento a ela, pode-se inferir que seu caráter democrático possui vícios e exige urgentes alterações.

Esta análise passa por procedimentos:

1 - de prescrição do ideal de atendimento a um dos critérios, bem como, sua relação com os demais;

2 - de descrição das reais condições de atendimento a este critério;

3 - de dimensionamento dos vícios e distorções em relação a este critério, a partir de um cotejamento.

Assim, o conceito de democracia que empregamos está associado à democracia contemporânea, republicana e representativa, que busca reunir as diretrizes apontadas por Bobbio, Sartori e Dahl, para a organização do Estado, a configuração das instituições sociais e para o relacionamento entre Estado e sociedade civil.

Ele pode ser sintetizado como regime político cujo funcionamento institucional promove condições efetivas de participação direta e/ou representada da quase totalidade de adultos no debate e na tomada de decisões por voto da maioria, bem como no encaminhamento e avaliação das ações de interesse da coletividade, segundo preceitos de liberdade e igualdade política.

*Nos regimes políticos contemporâneos, um acesso desigual às oportunidades de comunicação, resulta num também desigual acesso aos canais de poder e tomada de decisões.*

Claus Mueller

Para Robert Dahl, o conceito de democracia pode ser resumido na existência de condições capazes de “satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política” (DAHL, 2001, p. 49). O cerne deste conceito é o que ele chama de “participação efetiva” e está associado a cinco critérios, já mencionados, mas que agora passamos a desenvolver:

\* Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.

\* Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.

\* Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências.

\* Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.

\* Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo, exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos.

(DAHL, 2001, p.49-50)

Da mesma forma, estes critérios estariam mais próximos de ser atendidos, com o desenvolvimento das seguintes instituições:

\* Funcionários eleitos. O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.

\* Eleições livres, justas e freqüentes. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições freqüentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.

\* Liberdade de expressão. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.

\* Fontes de informação diversificadas. Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.

\* Autonomia para as associações. Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formas associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.

\* Cidadania inclusiva. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

(DAHL, 2001, p.99-100)

Todos estes critérios e instituições destacados pelo autor envolvem a promoção da participação efetiva, ou seja, de condições concretas de plena participação dos adultos da associação, na proposição, debate, decisão, acompanhamento e avaliação das ações políticas da coletividade.

Estas condições dificilmente podem ser alcançadas em sua totalidade, levando os teóricos a indicar a necessidade de contínua promoção da igualdade de condições dos sujeitos frente às oportunidades políticas. Robert Dahl especificou esta igualdade como correspondente a equilíbrio, ou seja, fazer com que os sujeitos tenham iguais condições durante a interação política (DAHL, 2001, p.90). Bobbio também se referiu a esta igualdade como “igualdade de todos em alguma coisa” BOBBIO, 2000b, p. 298).

A busca por esta igualdade exige, no longo prazo, a reformulação do sistema e, no curto prazo, paliativos de equilíbrio que estabeleçam restrições a quem tem mais e compensações a quem tem menos. Como apontou Bobbio (2000b, p. 303):

Há substancialmente dois modos de se buscar uma maior igualdade entre os membros de um determinado grupo social:

a) Estender as vantagens de uma categoria a outra categoria que dessas vantagens esteja privada [...]

b) Retirar de uma categoria de privilegiados as vantagens de que goza de modo que possam deles obter os benefícios também os não privilegiados.

Esta proposição pode ser ampliada para três maneiras de se promover a igualdade:

1 - Suprimindo-se de todas as partes as vantagens/recursos que efetivamente possam ocasionar desequilíbrio relevante, de uma em relação à outra;

2 - Distribuindo-se equitativamente as vantagens/recursos potencialmente desequilibradores entre as partes envolvidas;

3 - Cuidando para que uma parte que possua a vantagem/recurso não a utilize em desequilíbrio para com outra parte que não o possui, tanto restringindo o uso de quem tem, quanto atribuindo, a quem não tem, outro recurso que possa compensar a diferença.

Com base nestas disposições, podemos destacar que a essência da democracia compreende a promoção da igualdade de condições para a efetiva participação nas atividades políticas. Uma sociedade democrática deve, portanto, ter suas instituições empenhadas em promover a igualdade de condições de participação política de seus membros.

A participação efetiva pressupõe, então, a promoção de igualdade de condições/oportunidades/recursos para que cada um dos sujeitos possa participar do processo de tomada e encaminhamento de decisões da associação política. Ela pode ser traduzida em elementos como uma educação cidadã de qualidade, que garanta uma preparação para a vida cívica, e um bom aparato jurídico-institucional, capaz de assegurar a liberdade. Contudo, a participação efetiva pressupõe, também e fundamentalmente, questões de comunicação.

Na democracia, a comunicação é necessária para que o sujeito possa:

1 - obter informações sobre questões da vida na comunidade, acerca das quais terá que decidir;

2 - fazer que suas propostas e opiniões cheguem ao conhecimento dos demais, para serem apreciadas;

3 - tomar conhecimento das propostas e opiniões dos demais, para apreciá-las;

4 - apresentar, escutar e contrapor argumentos de propostas em debates, antes das tomadas de decisão;

5 - fazer com que suas propostas e opiniões cheguem a seus representantes nas decisões;

6 - obter informações sobre a atuação de seus representantes;

7 - obter informações sobre o encaminhamento das ações decididas pela coletividade.

Podemos considerar, assim, que a comunicação é determinante para as relações políticas, sobretudo para a participação efetiva e conseqüentemente para a própria democracia. Como propalado pela vertente do “acesso comunicacional” da sociologia das comunicações de massa, um acesso desigual aos recursos de comunicação tem efeitos determinantes na distribuição do poder político dentro dos diversos grupos organizados.

Claus Mueller (1973), sociólogo alemão precursor da vertente do acesso comunicacional, refletindo sobre a questão de “quais os efeitos do acesso desigual aos meios de comunicação para a distribuição do poder político”, defendeu que nos regimes políticos contemporâneos, um acesso desigual às oportunidades de comunicação, resulta num também desigual acesso aos canais de poder e tomada de decisões:

*in advanced capitalist societies, a social order marked by severe inequality and the powerlessness of most people is sustained and legitimated, not so much by coercion (the police and the army) or even by manipulation (propaganda, censorship), as by distortions of political communication [...]*

(MUELLER, 1973, p. 84)

Como destacou Bobbio, ao sintetizar as proposições de Muller:

nas sociedades de capitalismo avançado, a persistência de fortes desigualdades políticas (de acesso ao poder e de seu controle) é devida em grande parte à impossibilidade/incapacidade de os grupos não privilegiados se empenharem numa comunicação política eficaz, por

via da ação de um conjunto de mecanismos de distorção [manipulação e bloqueio].

(BOBBIO, 1998, p.203)

A associação dos preceitos da teoria da democracia de Bobbio à tese de comunicação política de Mueller leva a prescrição de que, num regime democrático, a política e o sistema de comunicação de massa devem proporcionar igualdade de acesso à emissão/recepção dos meios de comunicação mais expressivos quanto à proposição, debate e acompanhamento de candidaturas, representações e ações político-eleitorais.

Ela implica também considerar que um acesso desigual aos meios de comunicação compromete a promoção da participação efetiva e vicia o caráter democrático de um regime, pelas distorções verificadas, tanto ao longo do debate quanto nos resultados das decisões.

Desta discussão, podemos concluir que, via de regra, o acesso igualitário a oportunidades de comunicação de massa é uma das principais condições de promoção da igualdade de participação efetiva na vida política dos regimes democráticos.

### **BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS**

BOBBIO, N. Uma definição mínima de democracia. In: **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000 (a).

BOBBIO, N. **Teoria geral da política**: a Filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000 (b).

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B. As Metamorfoses do Governo Representativo. **RBCS**, n.29, 1995.

MUELLER, C. **The politics of communication**: a study in the political sociology of language, socialization, and legitimation. New York: Oxford University Press, 1973.

SARTORI, G. **Homo videns**. São Paulo: Edusc, 2001.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. 2v.