

# Democracia midiática na sociedade digital<sup>1</sup>

**Antonio Hohlfeldt<sup>2</sup>**

Enquanto não forem ou os filósofos reis nas cidades, ou os que agora se chamam reis e soberanos filósofos genuínos e capazes, e se dê esta coalescência do poder público com a filosofia; enquanto as numerosas naturezas não forem impedidas forçosamente de o fazer, não haverá tréguas dos males, meu caro Gláucon, para as cidades, nem sequer, julgo eu, para o gênero humano, nem antes disso será jamais possível e verá a luz do sol a cidade que há pouco descrevemos.<sup>3</sup>

Essa passagem do Livro V de *A República*, de Platão, expressa a visão lúcida que o sábio espartano possuía a respeito de Estado. Apenas o encontro entre a iluminação da filosofia e a potencialidade do bom discernimento administrativo pode levar um governo a bom termo. Entre tantas alternativas que se colocam para que se alcance tal meta, uma delas é um bom sistema de comunicação, até mesmo porque, também desde Aristóteles, já se sabe, embora os seres humanos sejam por natureza gregários, também tendem a discordar entre si, de onde provém a necessidade de uma retórica persuasiva do ponto de vista de um governo, que leve os cidadãos a consensos que viabilizem um Estado e uma administração. Aristóteles sempre insistiu, é bom lembrar, sobretudo na *Política*, que ao bom governante não basta decidir corretamente, mas também convencer seus concidadãos sobre o acerto de suas decisões. É por isso que um bom discurso político se torna instrumento fundamental para o sucesso de uma administração.

Essa visão clássica, verticalizada, mudou bastante na atualidade. A partir de 1930, o presidente norte-americano Franklin Dellano Rosevelt, ao assumir o governo, via-se a braços dados com uma inflação tenebrosa e o dismantelamento da nação. Daí o *new deal* ter praticado uma feliz combinação entre auscultamento da opinião pública e um eficiente processo de persuasão, articulados a partir de pesquisas periódicas e constantes e programas radiofônicos em que, provavelmente, pela primeira vez, aquela mídia foi utilizada politicamente.

1 Comunicação apresentada no X Congresso das Ciências da Comunicação da Região Sul, na Universidade Regional de Blumenau (FURB), de 28 a 30 de maio de 2009.

2 Professor de Teoria da Comunicação e de Comunicação e Opinião Pública no PPG em Comunicação Social da PUCRS. Presidente da Intercom. Pesquisador do CNPq.

3 PLATÃO. *A República*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980. Livro V.

Hoje, contudo, mudou a perspectiva sobre o tipo de comunicação que um governo deve desenvolver. Se, no início do século XX, a ideia mais comum era a teoria da bala mágica, segundo a qual bastava ao emissor articular eficientemente uma mensagem para que a mesma atingisse massiva e unanimemente todos os receptores, logo se viu que, em sociedades democráticas, havia uma autonomia dos receptores em relação às mensagens recebidas.

Assim, quando chegamos à chamada *era da informação*, não é de surpreender que as novas tecnologias suscitem outras preocupações bem diversas: menos do que promover o governo e suas ações, a comunicação deve facilitar o acesso do cidadão às ações do governo e as articulações entre a própria cidadania. A transparência governamental, por certo, aumentará a legitimidade de uma administração, mas, sobretudo, ampliará o grau de consciência de cidadania. Nesse sentido, a era da informática e o surgimento da rede internacional de computadores veio contribuir fortemente com a democratização das sociedades, abrindo caminho para o que Lévy denomina “ciberdemocracia”.<sup>4</sup> Lévy destaca, especialmente, a questão da desterritorialização das novas redes, que permite maior participação dos cidadãos, retirando a necessidade da intermediação, ainda que mantenha, como responsabilidade governamental, o atendimento necessário à implantação de infraestrutura que garanta a acessibilidade universal ou a mais universal possível.

A comunicação é, ao mesmo tempo, *instituinte e instituída do e pelo espaço público*, o que a aproxima, por consequência, da deontologia, pois o *interesse público* é o seu valor fundante, o mesmo que Aristóteles já havia indicado para a *Política*. Assim, além da questão do imaginário, comum à comunicação e à política, encontramos no interesse comum outro traço a ser convívio por ambas as práticas.

A comunicação permite a publicização – isto é, o tornar público – dos atos e das iniciativas de um governo. Na verdade, a sociedade democrática exige essa publicização, e ela interessa igualmente ao governo, porque leva à sua legitimação. A publicização permite, por exemplo, que o cidadão avalie se as promessas de campanha e os princípios programáticos de um partido estão sendo realmente postos em prática e cumpridos por parte da administração. O sistema político pressupõe um sistema partidário, um *conjunto de partidos que interagem de maneiras padronizadas*.<sup>5</sup> Isso significa que:

---

4 LÉVY, Pierre. Pela ciberdemocracia. In: MORAES, Dênis (Org.). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 367ss.

5 MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Revista do Cesop, Campinas: UEC, v. XI, n. 2, p. 252ss, out. 2005.

- a) os atores políticos têm expectativas claras e estáveis em relação ao comportamento dos demais atores;
- b) os partidos têm raízes na sociedade e, assim, a maioria dos eleitores-cidadãos possui relações partidárias, e algumas associações de interesses estão intimamente ligadas a eles; e
- c) as organizações partidárias não devem estar subordinadas aos interesses de uns poucos líderes ambiciosos.

Conhecendo o sistema partidário brasileiro, sabemos que não é bem assim que ocorre. Na verdade, nossos partidos políticos são anódinos, pouco responsáveis e dominados por pequenos grupos de ambiciosos que fazem deles apenas instrumentos de partilha de poder e de vantagens nem sempre legais, como se tem visto sucessivamente, na série de escândalos que avassalam a República. Tal situação, infelizmente, perpassa o Legislativo, boa parte do Executivo e, infelizmente, até mesmo o Judiciário. Por isso mesmo, ganha relevo um levantamento recente que indica percentuais bastante significativos de eleitores brasileiros que reconhecem um papel central à mídia na *vivência e no conhecimento da política*,<sup>6</sup> ainda que não tenham como contraponto, reconhecido, que a mídia desempenhe esse papel democraticamente.<sup>7</sup>

Ora, se a comunicação política é o “espaço em que se trocam os discursos contraditórios dos três atores que possuem legitimidade para expressar-se publicamente sobre política, e que são os políticos, os jornalistas e a opinião pública, através das enquetes”,<sup>8</sup> tanto mais fundamental que haja transparência em relação às ações de governo quanto à fidelidade e à perspectiva crítica nos relatos que a mídia delas transmita ou sobre elas promova. Mais que isso, é importante que haja, hoje em dia, na medida em que se questiona o papel que esses partidos políticos desempenham no jogo político, a mais ampla possibilidade de expressão dos demais atores sociais, como as ONGs e associações sociais as mais variadas, o que é facilitado pelas novas tecnologias e a rede de computadores.

O Brasil possuía, em 2004, mais de 54 milhões de telefones celulares, números hoje ampliados exponencialmente. Uma pesquisa recente mostra que 59% dos entrevistados costuma assistir a programas de televisão, inclusive a telejornais, acompanhados, o que permite a troca de opiniões e comentários a respeito do que é apresentado.<sup>9</sup> A pesquisa

6 ALDÉ, Alessandra. *A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 203ss.

7 Idem.

8 WOLTON, Dominique. La comunicación política: construcción de un modelo. In: FERRY, Jean-Marc; WOLTON, Dominique et al. (Org.). *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, 1998. p. 31.

9 VALLADARES, Ricardo. Um retrato do telespectador. *Veja*, São Paulo, Abril, p. 138-139, dez. 2003. Trata-se de pesquisa da Datanexus.

indica, ainda, que 17% dos inquiridos prefere filmes de entretenimento, mas 16,9% indicaram o jornalismo como sua preferência, o que significa praticamente o mesmo. Quando indagados sobre a qualidade dos programas, então o telejornalismo ganha, ficando com 19,4% da preferência dos pesquisados contra 13,7% que preferem filmes. De certo modo, isso corrobora antiga teoria funcionalista sobre usos e gratificações buscados pela população nos meios de comunicação. No caso, seria, justamente, a necessidade de informação o que mobilizaria a atenção dos telespectadores para a escolha de sua programação de TV.

Estudos recentes mostram que as administrações têm aderido, rapidamente, ao chamado *governo eletrônico*, seja na busca de eficiência, seja na procura de transparência e, em consequência, de legitimação. Assim, a chamada Comunicação Política Governamental (CPG) moderniza-se e se dinamiza. Para Veiga a CPG é o “conjunto de recursos técnicos e humanos organizados e destinados a realizar funções informativas e jornalísticas, capazes de contribuir para uma correta transparência e publicidade na execução da política pública”.<sup>10</sup>

Segundo ela, nos dias atuais, avulta a internet como uma ferramenta importante, sobretudo porque ela permite o livre acesso, carregando e transmitindo grande quantidade e qualidade de conteúdos. A pesquisadora indica que há uma dupla vantagem no uso da internet: primeiro, *por ser um banco de dados*; segundo, *por ser também um meio de comunicação*.<sup>11</sup>

Em decorrência, podem acessar tais informações todos os interessados, mantendo-se o anonimato do usuário, se assim o desejar; a informação é alcançada a qualquer momento, mas apenas quando dela se tem necessidade; trata-se de um canal multimídia, capaz de desempenhar, ainda, funções *conectoras*, ora coletivas, ora seletivas. Deve-se agregar, enfim, a rapidez na transmissão dos dados, o que garante comunicabilidade, agilidade e presteza não apenas da comunicação em si, como da prestação do serviço buscado.

Registra a mesma autora que “o governo brasileiro é, talvez, o que maior impulso deu à formulação e ao desenvolvimento de políticas públicas a favor do e-governo na América Latina. O mecanismo empregado para tornar efetiva esta decisão política é o Decreto Presidencial, isto é, decretos emitidos pelo Poder Executivo”.<sup>12</sup>

---

10 VEIGA, Hannia. La comunicación de gobierno y internet. In: IZURIETA, Roberto; PERINA, Rúben M.; ARTERTON, Christopher (Org.). *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujita, 2003. p. 138 ss.

11 VEIGA, op. cit., p. 154.

12 Ibidem, p. 164.

Historicamente, o processo começou em abril de 2000, quando a Casa Civil do governo brasileiro constituiu um grupo de trabalho interministerial com o propósito de *examinar e propor políticas, pautas e normas relacionadas com a nova eletrônica de interação de formas*. Em seguida, o governo encaminhou algumas resoluções fundamentais:

- a) universalização dos serviços de governo, por meio da promoção do acesso à internet, buscando-se soluções alternativas, inclusive com a promoção de modelos de acesso coletivo ou de internet compartilhada;
- b) colocação do governo ao acesso de todos, mediante a promoção da informatização da administração pública federal e do uso de modelos em suas aplicações de sistemas, inclusive com a concepção, o protagonismo e o fomento às aplicações dos serviços de governo; e
- c) implantação de infraestrutura básica nacional de informação, garantindo uma infraestrutura avançada.

O governo brasileiro tem se preocupado, igualmente, com a adaptação e a criação de legislação pertinente ao avanço das atuais tecnologias de informação e de comunicação, tendo criado o Comitê de Informação, através do Decreto 3.587, de 5 de setembro de 2000, constituindo também um Comitê Executivo do Governo Eletrônico que estudou e introduziu regimentos sobre o trâmite de documentos eletrônicos, garantindo, inclusive, a acessibilidade do Congresso Nacional a tal documentação, hoje sancionada também eletronicamente.

Em 14 de julho 2000, foi aprovada a Lei 9.983, pela qual se estabeleceram regras básicas de segurança da informação no âmbito da Administração Pública Federal, assegurando proteção à informação do governo e dos cidadãos; garantia de direito dos cidadãos à privacidade e, ao mesmo tempo, o direito ao acesso e à consulta aos dados colecionados nos sistemas governamentais previstos pela Constituição.

Mais recentemente, em 14 de maio de 2003, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico decidiu criar oito câmaras técnicas para a coordenação das iniciativas do governo: a) implementação do *software* livre; b) inclusa digital; c) integração de sistemas; d) sistemas legados e licenças; e) gestão de *sites* e serviços *on-line*; f) infraestrutura de rede; g) governo para governo; h) gesta do conhecimento e informação estratégica.<sup>13</sup>

---

13 BARBOSA FILHO, André; CASTRO, Cosette. A inclusão digital como princípio da emancipação social. In: \_\_\_\_\_. *Comunicação digital: educação, tecnologia e novos comportamentos*. São Paulo: Paulinas, 2008. p. 61ss, em especial p. 73.

Com os atrasos verificados nesse planejamento, uma das câmaras técnicas apresentou, em agosto de 2004, o “Programa Brasileiro de Inclusão Digital”, propondo, entre outras coisas, estimular uma política pública de inclusão digital; ampliar significativamente a proporção de cidadãos, sobretudo os das classes C, D e E, com acesso às TICs; integrar e fomentar a implementação de espaços públicos de acesso comunitário pelos governos municipais, estaduais, pela iniciativa privada e sociedade civil às TICs; ao mesmo tempo que dava maior ênfase a projetos específicos, como o “Casa Brasil”, criação de telecentros comunitários; “Programa Computador para Todos”, incentivando famílias de classe média baixa a adquirirem seu primeiro PC; buscar a capacitação digital da sociedade brasileira; “Programa Info-inclusão pelas Escolas” (Proinfo), garantindo acesso à banda larga por parte das escolas públicas, em todos os níveis; “Centro Nacional de Referência em Inclusão Digital” – criado em janeiro de 2008, pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, que tem como objetivo integrar e dar visibilidade a projetos de inclusão digital desenvolvidos pelo governo federal; “Centro Nacional de Excelência em Produção de Conteúdos Digitais Interativos e Interoperáveis” – resultado de encontro ocorrido em El Salvador, em fevereiro de 2008, encabeçado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, pretendendo envolver universidades, empresas e governos no sentido de produzir conteúdos digitais para ensino a distância, entretenimento, saúde, comércio, medicina, trabalho, administração pública, etc.

Deve-se ter em conta que a rede de computadores contribui para a politização dos cidadãos, graças à crescente troca de informações não mediada, entre a comunidade. Michael Mertes destaca que a rede acentua determinadas tendências culturais e políticas; realiza contribuição importante para a transformação das condições políticas internas e externas dos estados nacionais; como meio de informação e de influência política; a rede serve, enfim, para constituir o *cidadão bem-informado*.<sup>14</sup>

Ele chama a atenção para o fato de que, na verdade, a comunicação eletrônica não modifica o valor do voto, mas facilita enormemente aos cidadãos a busca de informação relevante para a tomada de decisão, ao criar maior transparência; permite que governantes e governados sustentem uma comunicação mais direta e, enfim, gera novas possibilidades para a formação da vontade política, ao permitir que muitas pessoas possam intervir em debates que, até então, eram-lhes alheios.<sup>15</sup>

---

14 MERTES, Michael. Internet y cultura política. In: THESING, Josef; PRIESS, Frank (Org.). *Globalización, democracia y medios de comunicación*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinar de Estudios Sobre el Desarrollo Latinoamericano; Konrad Adenauer Stiftung, 1999. p. 330.

15 Ibidem, p. 345-346.

Tomemos, a título de ilustração, a importância de uma prática que, até há pouco tempo, era praticamente inexistente entre os eleitores brasileiros: escrever para o senador ou para o deputado, seja ele federal ou estadual. Era difícil e dava trabalho, ocupava muito tempo escrever uma carta, levá-la à agência dos correios, selá-la e enviá-la. E custava caro! Hoje, rapidamente, através do *e-mail*, consultada a lista dos endereços eletrônicos do político visado, pode-se enviar uma mensagem, sem grandes delongas. E tal prática já mudou, recentemente, o voto de muitos dos integrantes do Congresso Nacional, não esqueçamos!

Deve-se lembrar, igualmente, algumas iniciativas importantes tomadas no Brasil. A Biblioteca Nacional, por exemplo, em seu *site* [www.bn.br](http://www.bn.br), permite pleno acesso a textos completos de centenas de obras de escritores brasileiros, além de um acervo extraordinário de jornais publicados no Brasil, logo no início de nossa imprensa, ao longo do século XIX.

Por outro lado, o e-governo tem avançado celeremente com uma série de medidas que, verdadeiramente, facilita ao cidadão, especialmente àqueles que geralmente são excluídos de tais progressos, o acesso a informações e serviços. Para além do caso do INPS, que teve a tramitação de seus processos extremamente agilizados, o programa “Bolsa-Família” já teria incluído 12,4 milhões de cidadãos, pessoas que podem, com o uso de um cartão magnético, tão-somente, ter acesso a um sem-número de benefícios sociais altamente positivos para a sociedade.<sup>16</sup>

Outro autor, quando examina o atual patamar a que nos conduziram as novas tecnologias, reconhece especialmente a *visibilidade*.<sup>17</sup> Entre as principais características dessas tecnologias, especialmente no que toca à televisão e à internet, destaca-se a forma mais visível do aspecto público da política, com um forte impacto material e social, porque permite a identificação e a discriminação entre o bom e o mau político; dessacraliza a política, ao diminuir distâncias entre políticos e cidadãos/eleitores; adota formas discursivas mais sensíveis e acessíveis sobre as entidades políticas; estabelece um *continuum* ao longo de todos os gêneros televisivos ou *links* propiciados ao telespectador ou internauta, transformando a democracia formal em uma espécie de democracia de opinião.<sup>18</sup>

Permitam-me, enfim, relatar uma experiência que vivi pessoalmente, entre 2003 e 2006. Trata-se do chamado “Processo de Participação Popular”, criado pelo governo

16 Mais 300 mil beneficiários no Bolsa-Família em maio, *Correio do Povo*, Porto Alegre, p. 19, 23 abr. 2009.

17 SANGUINETTI, Luciano. *Comunicación y medios: claves para pensar y enseñar una teoría latinoamericana sobre comunicación*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2001.

18 SARLO, Beatriz. Siete hipótesis sobre la videopolítica. In: SANGUINETTI, op. cit., p. 167.

do Estado do Rio Grande do Sul, em 1998, mas brevemente praticado naquele único ano, para ser depois retomado a partir de 2003 e que continua vigindo neste momento, independentemente da troca de administrações e de partidos políticos na administração estadual.

O Processo de Participação Popular só se tornou amplamente possível graças à informática. E só é possível graças a ela, porque se trata de um complexo sistema de divisão regional do estado, hoje em 26 áreas, sempre baseadas em alguma universidade, pública ou comunitária, que lhes sirva de suporte administrativo, estratégico e técnico. Depois de um sem-número de assembleias, organizadas não pelo governo, mas pelos Conselhos Regionais e Conselhos Municipais de Desenvolvimento, os primeiros instituídos ainda em 1994, e os segundos criados em 1998 e redesenhados em 2003, chega-se à definição de uma relação de prioridades para investimento por parte do governo estadual, relação essa sobre a qual a população habilitada, através do título eleitoral e perfeitamente identificada em relação à sua região de domicílio, vota, cabendo à administração estadual cumprir tais metas, formalizadas na mensagem orçamentária anual enviada à Assembleia Legislativa. O dia da votação constitui-se, propriamente, na Consulta Popular, e sua grande novidade foi a introdução do voto através da rede de computadores. Munido do título eleitoral, o cidadão entra no *portal* do Processo de Participação Popular, administrado conjuntamente pelo governo do estado e pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e, depois de digitar o número de seu título, faz suas escolhas e vota. O sistema imediatamente bloqueia aquele número, com o que ninguém pode votar duas vezes, a não ser, é claro, que use o título de uma outra pessoa.

O mais importante, contudo, é que todo o andamento das ações governamentais está disponibilizado no *site* correspondente, permitindo entradas para consultas as mais variadas, como por cidade, por região, por Secretaria de Estado ou por rubrica orçamentária. Cada obra indica a época de votação e aprovação: o estágio em que se encontra o processo – se em preparo de projeto; se dependente de alguma autorização externa legal; se em licitação; se em andamento ou se já concluída; ao que se acresce o preço total e o percentual que isso significa em relação ao orçamento aprovado para aquela região.

O processo tem, em suas linhas básicas, a legalidade de uma lei enviada pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo. Mais que isso, contudo, sua legitimidade advém da participação cooperativa entre governo estadual e Conselhos Regionais de Desenvolvimento, cujos integrantes são eleitos periodicamente, a partir de um sem-número de entidades previamente cadastradas, que incluem desde times de

futebol de várzea e entidades tradicionalmente conhecidas, como *Lyons* e *Rotarys*, até associações de moradores, clubes de terceira-idade, creches, etc. Vale registrar que, desde sua implantação efetiva, o processo tem crescido constantemente em sua adesão por parte do cidadão, de sorte que já ultrapassou os 10% da população com direito a voto no estado, o que, levando-se em conta que não é obrigatório tal voto, é bastante significativo.

Observações em torno do processo indicam que a plena utilização da informática para a realização e promoção da iniciativa é um dos elementos-chave para o seu sucesso. Evidentemente, há outros, como o próprio atendimento das metas estabelecidas, sem o que a credibilidade do processo seria posta em questão. Também tem sido importante o fato de haver boa divulgação de todo o processo através dos meios tradicionais de comunicação; mas o próprio governo tem dado atenção especial ao processo, pois, segundo o calendário de reuniões e votações, vale-se das contas de luz, recibos do banco estatal e outros documentos, além de seu próprio portal, para divulgar e apoiar o processo. Outro dado importante é que a votação ocorre num dia de semana, e, para além da votação eletrônica, que não toma 5 minutos do eleitor, subsistem urnas tradicionais, emprestadas pelo Tribunal Regional Eleitoral do estado, ainda da fase anterior à urna eletrônica, e que são colocadas à disposição do eleitor em universidades, escolas, prefeituras municipais, câmaras de vereadores, delegacias de polícia, supermercados, etc., locais prévia e amplamente divulgados em cada região.

Esse é um exemplo. Poderemos, quem sabe, levantar, discutir e estudar outros. O que fica evidente, de qualquer modo, é que, por mais eficiente e efetiva que seja uma administração, ela não terá sua legitimidade reconhecida pela opinião pública se não se comunicar e se não levar em conta as diferentes forças – inclusive as que lhes são antagônicas – existentes na sociedade. Nesse dinâmico e tenso movimento de um governo, a democracia pode se desenvolver melhor, e, certamente, a disponibilidade digital de que hoje gozamos tem muito a contribuir com tal processo.