

# MÍDIA E DEMOCRACIA

## UMA VINCULAÇÃO COMPLEXA TAMBÉM NA TEORIA

Marina Schneider<sup>1</sup>

Na pesquisa realizada para produzir a monografia *Mídia e democracia no Brasil*: aspectos e lacunas de um debate urgente, apresentada em 2014 como requisito para conclusão do curso de especialização em Sociologia, Política e Cultura do Departamento de Ciências Sociais da PUC-RJ, deparei-me com uma dificuldade que acabou se tornando objeto de análise na monografia: a insuficiência teórica a respeito do papel da mídia na manutenção e aprimoramento das democracias liberais contemporâneas.

Protesto contra a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), São Paulo, outubro de 2012. Crédito: Roberto Parizotti. Em 2012, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação lançou a campanha “Para Expressar a Liberdade”, que culminou no Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica. Se aprovada, a Lei da Mídia Democrática, como ficou conhecida, contribuirá para garantir o direito à comunicação.

O tema central da monografia foi a 1ª Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009, e a reação dos empresários da mídia que, em sua maioria, se recusaram a participar do fórum para debater políticas públicas para o setor. A busca pelo arcabouço teórico em que pretendia expor o papel fundamental dos meios de comunicação de massa para a informação dos eleitores e a promoção do debate público – condições básicas para o bom funcionamento de regimes democráticos, como será apresentado mais adiante – não foi algo simples. Pelo contrário, cientistas políticos brasileiros com importante dedicação ao tema, como Luís Felipe Miguel (UnB), Francisco Fonseca (PUC-SP), Venício Lima (UnB/UFMG) e Alessandra Aldé (Uerj), relatam que a produção teórica e acadêmica sobre a função da mídia na democracia não condizia, ao menos até a primeira década dos anos 2000, à centralidade da mídia na atualidade.

Miguel, por exemplo, ressalta que a mídia tem transformado a relação entre representantes e representados remodelando a esfera pública e, no entanto, a discussão teórica acerca do tema não é suficiente. O autor aponta que há número significativo de pesquisas que abordam o impacto da mídia na política em geral e na política democrática, mas pontua que geralmente são estudos de caso ou denúncias de interferências dos meios de comunicação julgadas como ilegítimas. Pare ele, “quase nunca há um esforço em entender o papel dos meios de comunicação dentro da moldura mais ampla de uma teoria da democracia”<sup>2</sup>. Esta também é a visão de Fonseca, para quem o problema da democratização das instituições, sobretudo da mídia, é crucial às teorias sobre democracia, “embora seja desenvolvido de modo insuficiente pelas teorias que se debruçam sobre elas”<sup>3</sup>.

O objetivo do presente artigo é verificar como alguns teóricos do campo da ciência política analisam o papel da mídia em regimes democráticos. Inicialmente será necessário realizar a difícil, mas fundamental, tarefa de definir “democracia”, esse termo historicamente tão disputado. Depois, pretende-se abordar os conceitos de representação e participação e, finalmente, analisar a maneira como estudiosos do campo da qualidade da democracia avaliam a função da mídia no aprimoramento democrático.

## **Democracia e mídia**

Não há consenso teórico sobre a definição do que é democracia. A descrição, caracterização e até mesmo a crítica sobre as concepções a respeito deste tipo de regime político têm caráter dinâmico, se modificando ao longo do tempo desde a Antiguidade. O termo significa governo do povo, mas a própria democracia direta ateniense excluía mulheres, estrangeiros, escravos, não proprietários e menores de 20 anos, posto que estes não eram considerados

cidadãos. Com o surgimento do Estado Moderno, a concepção se alterou de maneira importante. Inicialmente, tomemos a noção de democracia dominante hoje na ciência política: “uma série de procedimentos que permite aos cidadãos escolher seus líderes por meio de um processo competitivo”<sup>4</sup>, como resume Andrew Roberts. Inspirada nas obras de Joseph Schumpeter e Robert Dahl, esta visão, segundo Roberts, se funda principalmente em duas instituições:

A primeira é ter eleições livres, justas e regulares para os principais cargos políticos em que todos os adultos são autorizados a participar em bases iguais, tanto como eleitores quanto como candidatos. O segundo requisito é assegurar amplos direitos civis que permitam a esses cidadãos produzir e obter as informações que precisam para participar efetivamente das eleições<sup>5</sup>.

A partir dos dois pilares fundamentais da democracia – eleições e amplos direitos civis, Roberts elenca, dentre os direitos civis, a necessidade de produção e obtenção de informação para que os cidadãos possam escolher seus líderes. Os direitos de expressar opiniões livremente e de ter acesso à informação são alçados por ele, e por muitos outros autores, como condições básicas para que as eleições sejam justas. A importância da mídia na manutenção de regimes democráticos, portanto, está implícita até mesmo na conceituação mais básica de democracia. Roberts aponta que estes direitos devem ser mantidos também nos intervalos de tempo existentes entre cada eleição “quando se permite que os cidadãos exponham seus pontos de vista, integrem grupos de pressão e façam *lobbies* sobre o governo e todas as demais ações que possam ajudar a induzir responsividade política”<sup>6</sup>.

No artigo “The quality of democracy – an overview”, Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004) estabelecem oito dimensões que devem ser levadas em consideração quando se pretende avaliar a qualidade de uma democracia, assunto que será exposto de forma detalhada mais adiante. Referências importantes nesse recente campo de estudos, antes de entrarem no tema específico da qualidade da democracia, os autores se preocupam em definir as condições mínimas para que um país possa ser considerado democrático. São elas: 1) sufrágio universal para adultos; 2) eleições livres, justas, competitivas e recorrentes; 3) mais de um partido político sério; 4) fontes alternativas de informação. Segundo eles, somente a partir do funcionamento pleno destes pré-requisitos seria possível atingir os objetivos de uma democracia ideal: “liberdade civil e política, soberania popular (controle sobre políticas públicas e seus idealizadores) e igualdade política (nos direitos e poderes), e amplos padrões de governança (como transparência, legalidade e responsabilidade”<sup>7</sup>. Mais uma vez, o acesso à informação é colocado como condição básica para

a democracia. Neste caso, os autores utilizam inclusive a expressão “informação alternativa”, dando a entender que o cidadão precisa ter acesso a uma gama de informações diversa.

O que escapa aos autores citados, ao menos nos trabalhos em questão<sup>8</sup> e também à grande parte dos estudos de teóricos e pesquisadores do tema da democracia, é o fato de os principais canais de expressão, que também constituem fontes de informação nas democracias liberais, serem organizações privadas, que pertencem ao âmbito do mercado. Apesar de lhe ser atribuída uma função de interesse público, parte predominante da mídia é formada por empresas, com interesses corporativos, entre elas a busca de maximização de lucro e rentabilidade. Isso para não mencionar interesses políticos e ideológicos, associados ou não à lógica do lucro, que fazem com que as informações disseminadas por diversos veículos não sejam necessariamente norteadas pelo interesse público. São diversos os estudos de caso que constatarem coberturas jornalísticas de eleições realizadas de maneira enviesada, coberturas do noticiário econômico alinhadas a uma determinada visão de mundo e, até mesmo a criminalização de movimentos sociais e populares e agressões gritantes aos direitos humanos<sup>9</sup>. Uma questão permanece pendente: como compatibilizar interesses corporativos e interesse público de forma que se possa afirmar com tranquilidade que a mídia funciona efetivamente como pilar de um regime democrático?

Não se pode deixar de considerar que existem mídias públicas, estatais e comunitárias, que não integram o campo das corporações. Há, também, no Brasil e em outras partes do planeta, jornais e revistas – muitas vezes rechaçados pela mídia empresarial –, sem fins lucrativos e que priorizam a disseminação de informação de interesse de determinados segmentos, como os setores populares, incluindo diversos movimentos sociais, organizações e entidades que representam as chamadas minorias. Também vale mencionar as emissoras de rádio e televisão comunitárias, ainda que no Brasil as primeiras sofram forte repressão estatal, sendo frequentemente criminalizadas, e ambas as modalidades sejam subfinanciadas. A ampliação do acesso à internet e a proliferação de *sites*, agências de notícias *online* e outros mecanismos de disseminação de informação sem cunho comercial também é, felizmente, uma realidade que não pode ser descartada. Há, ainda, a convergência de mídias, que permite ao cidadão com um aparelho celular conectado à internet assistir a um telejornal ou ler reportagens publicadas em jornais de todo o mundo, uma face bastante positiva do desenvolvimento e disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação. No entanto, é evidente o predomínio da mídia privada e, por mais que estes veículos – que são empresas, muitas vezes pertencentes a grandes conglomerados internacionais – também pos-

sam atuar em uma perspectiva pública, sua vinculação a interesses privados e mercantis deve ser levada em conta por aqueles que têm como preocupação o funcionamento e o amadurecimento da democracia. Sobre isso, o pesquisador Dênis de Moraes pondera:

[...] ainda que tenha sido ampliado, de modo exponencial, o espectro de produção, difusão e circulação de bens e serviços simbólicos, a mundialização cultural se inscreve mais na órbita das exigências mercadológicas do que propriamente nas variedades qualitativas ou usufrutos equânimes de conhecimentos e informações<sup>10</sup>.

Tendo essa questão como norteadora, serão abordados, nas próximas seções, dois conceitos básicos no debate sobre democracia (nem por isso pouco complexos): representação e participação. Pretende-se observar de que modo a mídia está implicada com esses dois pré-requisitos da democracia.

## Representação

No clássico texto “Representação: palavras, instituições e ideias” (2006), Hanna Pitkin faz uma espécie de viagem etimológica no tempo em busca do significado do termo representação. O foco é a vinculação da representação à política e, cuidadosamente, a autora expõe as conexões da utilização do termo com cada contexto histórico selecionado por ela como importante para que o significado chegasse a ser o que temos atualmente. Segundo Pitkin, até o século XVI, não há registro da utilização do verbo “representar” com o significado de “tomar ou ocupar o lugar de outra pessoa, substituir”. O uso do termo denotando “atuar para alguém como seu agente autorizado ou deputado” também não ocorre até 1595. Ela menciona, no entanto, a utilização da expressão por Sir Thomas Smith no livro *De republica Anglorum*, de 1583, como um dos primeiros empregos da palavra “represent”, em inglês, se referindo ao Parlamento. De acordo com a autora:

Smith utiliza a palavra uma vez só, mas a utiliza num ponto crucial, ao escrever sobre “o Parlamento da Inglaterra, que representa e tem o poder de todo o reino, tanto a cabeça quanto o corpo. Pois, entende-se que todo inglês está presente ali, seja em pessoa, seja por procuração ou por meio de delegados [...] e o consentimento do Parlamento é considerado como o consentimento de todos os homens” (Smith, 1906: p. 49). Smith afirma que o Parlamento representa todo o reino (ou representa o poder de todo o reino?), mas ele não aplica a palavra aos membros do Parlamento, ou àqueles membros em

particular que estão no Parlamento como procuradores e delegados para os Comuns. Este parece ser o padrão em todas as primeiras aplicações da palavra às instituições parlamentares da Inglaterra; é o Parlamento como um todo (frequentemente incluindo o Rei) que representa o reino todo.<sup>11</sup>

Considerando *O Leviatã* (1651), de Thomas Hobbes, o primeiro exame da ideia de representação na teoria política, Pitkin avalia que nesta obra o autor estabelece a representação em termos dos aspectos formais da agência legal “especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria”<sup>12</sup>. Segundo a autora, a representação, na visão de Hobbes, pode ser limitada ou ilimitada, dependendo do grau de autorização para atuar recebido pelo representante.

Em seguida, Pitkin apresenta uma questão que se mantém polêmica: o dilema do mandato e da independência, ou seja, o questionamento se um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele julga melhor. Esta ponderação, segundo ela, tem origem no paradoxo intrínseco ao significado do termo representação, que é “tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente”. Pitkin explica que

[...] na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo etc.<sup>13</sup>

A autora também apresenta a visão de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison nos *Artigos Federalistas*. Na obra, eles apontam ser o governo representativo um substituto da democracia direta, inviável já nos Estados Unidos do século XVIII analisado pelos autores. “A representação é assim um ‘substituto para o encontro pessoal dos cidadãos’. Mas eles não a consideram um substituto menor; na verdade, ela promete possibilidades sem precedentes para o governo da América”<sup>14</sup>, aponta. Hannah Pitkin passa ainda pelas análises de Edmund Burke, Jeremy Bentham, John Stuart Mill e James Mill para encerrar seu raciocínio resgatando Jean-Jacques Rousseau e, depois, Hannah Arendt. Ela lembra que, para Rousseau, a vontade do indivíduo é algo pessoal, que não necessariamente pode ser sentido por outros, daí a assertiva de que as pessoas só são livres quando se autogovernam. Segundo, Pitkin, na visão do filósofo, apenas a participação direta na aprovação das leis pode fazer com que os indivíduos se submetam de forma legítima:

Evidentemente, o público tem que ter vários magistrados que o “representam” exercendo tarefas administrativas, judiciais e executivas, mas “o Povo, em sua função legislativa, não pode ser representado” (Rousseau, 1974: p. 261). Logo que o povo introduz a representação legislativa, ele deixa de ser livre.<sup>15</sup>

Pitkin alerta que esta visão não foi valorizada pelos autores posteriores a Rousseau. Pelo contrário, a representação passou a ser vista como a democracia em sua forma moderna. Segundo ela, até mesmo os críticos socialistas da democracia liberal não questionaram a representação propriamente dita, mas sua autenticidade no capitalismo. A questão, no entanto, tem sido exposta recentemente por uma minoria que problematiza a representação política e questiona a capacidade desse instrumento em substituir o governo do povo. A autora conclui o artigo afirmando que apenas a participação direta seria capaz de resolver o dilema entre mandato ou independência. Trazendo o argumento de Arendt, ela aponta que o representante ou é simplesmente um agente de interesses privados ou um usurpador da liberdade popular que se elege periodicamente. Levando em conta a primeira hipótese, não haveria vida pública. Já na segunda possibilidade, o governo seria privilégio de poucos e um espaço em que o povo não é admitido.

Como resultado, o Povo ou deve afundar numa “letargia, precursora da morte da liberdade pública” ou deve “preservar o espírito de resistência” diante de qualquer governo que tenha eleito, já que o único poder que conserva é “o poder reserva da revolução”.<sup>16</sup>

Este tom bastante crítico de Arendt permite a introdução de um tema bastante relevante: a tão mencionada crise da representação política. Em *As metamorfoses do governo representativo*, o cientista político francês e estudioso do liberalismo e da democracia representativa Bernard Manin (1995) avalia que o abismo entre representantes e representados parece ter realmente aumentado nas últimas décadas e faz uma reflexão esquemática sobre modelos de representação política. Ele elabora três tipos-ideais de governo representativo: o *parlamentar*, a *democracia de partido* e a *democracia do público*. A análise de Manin parte do seguinte pressuposto: “O governo representativo nunca foi um sistema em que os eleitos têm a obrigação de realizar a vontade dos eleitores: esse sistema nunca foi uma forma indireta de soberania popular”.<sup>17</sup> A hipótese do autor é de que as mudanças pelas quais a representação passava já há 20 anos, quando publicou originalmente este trabalho, seriam sinal da emergência deste terceiro modelo, a democracia do público, para ele tão coerente e estável quanto os dois modelos anteriores. Manin recorda que as

mudanças sofridas pelo governo representativo nos séculos XIX e XX, entre elas a ampliação do sufrágio e a emergência dos partidos de massa, também foram foco de atenção de analistas do tema, sendo que os partidos chegaram a ser vistos por estudiosos como um instrumento que poderia até mesmo inviabilizar um sistema representativo. Depois da segunda metade do século XIX, no entanto, estas instituições passaram a desempenhar papel fundamental nas democracias representativas, assim como os programas políticos também se tornaram parte importante da competição eleitoral. Manin descreve o período:

O aparecimento dos partidos de massa e de seus programas veio transformar a própria relação de representação. A existência de partidos organizados aproximava os representantes dos representados. Os candidatos passaram a ser escolhidos pela organização partidária, na qual militantes de base tinham a oportunidade de se manifestar. A massa do povo podia, assim, ter uma certa participação na seleção de candidatos e escolher pessoas que compartilhassem de sua situação econômica e de suas preocupações. Uma vez eleitos, os representantes permaneciam em estreito contato com a organização pela qual se elegeram, ficando, de fato, na dependência do partido. Isso permitia aos militantes, ou seja, aos cidadãos comuns, manter um certo controle sobre seus representantes fora dos períodos eleitorais.<sup>18</sup>

O cientista político relata que houve, entretanto, diversas críticas a respeito dessas mudanças e analistas interpretaram-nas como uma crise no sistema representativo. O que vem acontecendo mais recentemente seria, segundo ele, algo parecido ao ocorrido no final do século XIX. “Hoje, como então, a ideia de uma crise de representação é um tema usual, o que nos leva a crer que estamos diante de uma crise que é muito menos da representação como tal do que de uma forma particular de governo representativo”<sup>19</sup>. Já na conclusão do artigo, Manin combate novamente a ideia de crise de representação partindo do pressuposto de que a representação não seria um mecanismo indireto de autogoverno do povo. “O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia”<sup>20</sup>, esclarece. De acordo com ele, é a partir do reconhecimento da distinção entre governo representativo e autogoverno do povo que se passa a enxergar o momento atual não como uma crise, mas como um rearranjo.

Retomando o estabelecimento dos três tipos-ideais descritos pelo autor, veremos que eles possuem quatro princípios fundamentais, comuns a

todos os governos representativos: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; 4) as decisões políticas são tomadas após debate. As diferenças entre os três modelos – governo representativo de tipo parlamentar, de partido e do público – estão justamente na forma como cada um desses princípios funciona. Em todos eles, a liberdade de expressão e o debate – que pressupõem acesso à informação – são pontos cruciais.

Vale destacar o que Manin estabeleceu a respeito do terceiro princípio, que no caso deste trabalho é chave. Segundo ele, a liberdade de opinião política demanda dois elementos principais. O primeiro é o acesso à informação política – o que, para ele supõe a publicização das decisões governamentais –, e o segundo é a liberdade de expressão de opiniões políticas. Manin alerta, entretanto, que a relação entre a liberdade de opinião e o caráter representativo do governo não é óbvia. Segundo ele, “não seria de estranhar que os governos representativos tornassem sagrada a liberdade de opinião, devido a sua adesão ao princípio liberal segundo o qual uma parte da vida dos indivíduos deve ser resguardada das decisões coletivas”<sup>21</sup>.

Examinemos mais de perto a democracia de público. Segundo Manin este é o tipo-ideal que mais corresponde ao que existe atualmente e no qual os meios de comunicação de massa são atores de destaque. O autor avalia que os canais de comunicação política têm grande influência na tendência à personalização do poder nos países democráticos, afetando a natureza da relação de representação. “Os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores através do rádio e da televisão, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias. A era dos ativistas, burocratas de partido ou ‘chefes políticos’ já acabou”<sup>22</sup>, pondera. Ele compara a representação mediada pela televisão com a representação típica dos governos representativos parlamentaristas por, de algum modo, permitir uma relação face a face em que a personalidade do candidato é mais exposta ao eleitor, mesmo que isso ocorra por meio da televisão. Manin resume o que seria “o reinado do comunicador”:

Os meios de comunicação de massa, no entanto, privilegiam determinadas qualidades pessoais: os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os “comunicadores”, pessoas que dominam as técnicas da mídia. O que estamos assistindo hoje em dia não é a um abandono dos princípios do governo representativo, mas a uma mudança do tipo de elite selecionada: uma nova elite está tomando o lugar dos ativistas e líderes de partido. A democracia do público é o reinado do “comunicador”.<sup>23</sup>

A descrição deixa evidente a centralidade da mídia na concepção de Bernard Manin sobre os governos representativos típicos das democracias de massa contemporâneas. Contudo, um ponto da argumentação do autor sobre os meios de comunicação merece ser observado com atenção: a neutralidade atribuída por ele aos canais de comunicação com a opinião pública. Para Manin, o fato de quase não existirem mais veículos de partidos políticos em que cada facção exprimia suas opiniões e sua visão de mundo, ficando o eleitor livre para escolher a fonte de informação mais conveniente (quase que já sabendo o tipo de opinião que encontraria em cada veículo) traria aos canais de comunicação atuais uma neutralidade. Ele não caracteriza de forma exaustiva essa suposta neutralidade, identificando-a apenas no fato de emissoras de rádio e televisão atualmente não vincularem-se oficialmente a orientações partidárias. De acordo com ele, “o resultado dessa neutralização da mídia em relação às clivagens partidárias é que as pessoas recebem as mesmas informações sobre um dado assunto, a despeito de suas preferências políticas”. Ele não advoga que os fatos sejam apreendidos de forma objetiva pelo público, “mas simplesmente que eles são percebidos de maneira relativamente uniforme através do amplo espectro das preferências políticas”<sup>24</sup>. Existiria, portanto, uma homogeneização da informação política.

Outro princípio fundamental desse tipo de governo representativo e que tem relação direta com o que acabamos de tratar é a necessidade de debate para a tomada de decisão política. Para Manin, o palco para este debate atualmente são os meios de comunicação de massa. Conforme resume a cientista política Alessandra Aldé, em análise sobre o modelo estabelecido pelo autor, é nos meios de comunicação

[...] que se discutem, a cada eleição, as prioridades e problemas políticos de maior “audiência”, levantados pelos institutos de pesquisa; os eleitores, geralmente flutuantes, ou seja, sem identificações políticas mais duradouras, são vistos como “público”, responsável por receber e avaliar as informações e produzir a decisão eleitoral. Podemos imaginar uma pauta de prioridades públicas, estabelecida a partir das relações entre os emissores e os diversos atores políticos, todos atentos às manifestações da opinião pública e às oportunidades de mobilizá-la a seu favor, “política de opinião”<sup>25</sup>.

A ponderação de Aldé evidencia que os meios de comunicação são mais do que simples arenas em que ocorrem os debates. Eles são protagonistas, têm o poder de influenciar na escolha dos assuntos que serão debatidos pela sociedade ou, ainda, de quais temas estarão na “agenda”. Mais do que isso, os editores e proprietários dos meios de comunicação escolhem a forma de

abordagem dos assuntos nos noticiários. Sendo assim, faz-se necessário trazer à tona uma questão que não aparece no estudo de Manin aqui mencionado: a estrutura de propriedade dos meios de comunicação e a relação destes proprietários com políticos e com a política. Aldé dá seguimento à análise:

O crescente “profissionalismo” midiático dos políticos, por sua vez, tem implicações nos critérios de cobertura da política. Há um abismo entre a produção de decisões políticas e o mundo da política tal como representado na TV. Mídia e esfera pública tendem a seguir lógicas diferentes: os meios de comunicação de massa seguem critérios de captação da atenção. [...] A notícia, industrialmente produzida para estar sempre “fresquinha” (e, portanto, vender mais, como no anúncio de biscoitos), depende de elementos de apelo popular como a novidade, o negativismo, o escândalo, a presença de atores proeminentes, a personalização, o conflito, a exceção.<sup>26</sup>

A dependência recíproca entre mídia e política é vista pela cientista política como central para a concepção democrática dos meios de comunicação e como algo que ainda precisa ser muito investigado. Ainda segundo a autora, a adaptação da política às exigências feitas pelos meios de comunicação traz perda na confiabilidade por parte do grande público à política e aos políticos.

Ao estabelecer os princípios da democracia de público, Bernard Manin ressalta a força da mídia como intermediadora entre candidatos e eleitores, instrumento que, segundo ele, pode fazer até mesmo com que a rede de relações partidárias seja dispensada pelo candidato que domina as técnicas da mídia e se comunica com o eleitor quase que face a face. Apesar da clareza a respeito da centralidade da mídia em um governo representativo hoje, o cientista político não leva em conta o fato de que as empresas privadas, majoritariamente, (já que existem meios públicos, estatais e comunitários, apesar de serem minoria) é atribuída a complexa função de serem pilares de sustentação das democracias.

Admitir que há uma neutralização desses canais simplesmente pelo fato de não possuírem mais base partidária, como acredita Manin, é confiar quase que inteiramente ao mercado uma função impraticável para qualquer setor: a produção de conteúdo neutro, seja ele jornalístico, cultural, de entretenimento ou educativo. Ao mesmo tempo em que vê neutralidade nos meios de comunicação, Manin vislumbra neste “novo fórum”, como chamou, uma fonte de opiniões conflitantes que permitiriam ao cidadão interessado se informar e tomar posição na arena política. Como garantir que meios de comunicação privados, muitas vezes integrantes de oligopólios que não têm como diretriz a pluralidade informativa e agem a partir da lógica do lucro e de interesses comerciais, sejam fontes de informações conflitantes?

Parece mais consistente o argumento do sociólogo inglês John Thompson de que a liberdade de expressão, vinculada à liberdade de opinião de que trata Manin, não está mais ameaçada apenas pelo poder do Estado. Com a transformação das organizações da mídia em organizações comerciais de grande escala, há ameaças que advêm dos interesses comerciais dessas organizações. “Como em outros campos produtivos, as indústrias da mídia são orientadas principalmente pela lógica do lucro e da acumulação de capital, e não há correlação necessária entre a lógica do lucro e o cultivo da diversidade”, aponta.<sup>27</sup> Essa questão, a meu ver crucial, não tem sido levada em conta por uma ampla gama de especialistas dedicados a teorizar sobre a relação entre mídia e democracia.

## Participação

A discussão sobre representação política tem como ponto fundamental as eleições. Instrumento indispensável para que se estabeleça uma democracia, a eleição não é, porém, garantia do cumprimento de princípios, como o primado da lei, do respeito aos direitos do cidadão e da fiscalização e controle de governos. Para Natalia Urbinati, as eleições são apenas uma entre várias maneiras de representação política.

No momento em que as eleições se tornaram um requisito indispensável e solene da legitimação política e da designação de magistrados, Estado e sociedade civil não puderam mais ser separados, e o desenho das fronteiras separando e conectando as suas esferas de ação tornou-se uma questão a ser permanentemente negociada e reajustada.<sup>28</sup>

A importância da participação, no entanto, ainda não parece ser consenso entre os teóricos da democracia do século XX, mesmo sendo uma questão já bastante disseminada nas últimas décadas. Nos primeiros capítulos do consagrado *Participation and democratic theory* (1975), que reúne o pensamento de autores contemporâneos que analisaram a obra de teóricos clássicos da democracia, a cientista política Carole Pateman mostra que na produção de alguns dos mais importantes teóricos sobre o tema a participação não foi vista como um pré-requisito para democracia. Segundo Pateman, na teoria da democracia elaborada por Joseph Schumpeter, a participação não tem papel central e os líderes devem ser ativos, ter iniciativa e tomar decisões. A competição por votos entre os líderes é o elemento característico deste método político. A autora parte de Schumpeter para o exame das partes fundamentais das obras de quatro teóricos contemporâneos: Bernard Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e Harry

Eckstein. Pateman aponta que a participação ativa dos cidadãos também não era um requisito para o sistema democrático pensado e descrito por Berelson. No sentido oposto, ela afirma que, para o autor, “a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes, das mudanças”<sup>29</sup>.

De forma extremamente sucinta, pode-se dizer que o argumento de Dahl é o de que a democracia ideal teria que atender a cinco critérios: “participação efetiva”, “igualdade de voto”, “aquisição de entendimento esclarecido”, “exercício do controle definitivo do planejamento”, “inclusão de adultos”. O que temos em vigor atualmente seriam poliarquias, ou seja, “governos de muitos”, segundo a etimologia do termo, e em que haveria espaço para participação e para contestação pública<sup>30</sup>. No entanto, Pateman aponta que a participação do homem comum não era vista por Dahl como algo necessariamente positivo para a democracia, pois nas classes mais baixas haveria com mais frequência pessoas com personalidades autoritárias, causando riscos ao sistema. O receio a respeito da participação popular e a possibilidade de desestabilização da democracia também estão presentes no pensamento de Sartori. Segundo Pateman, o discurso do cientista político italiano é permeado pelo medo de que a participação ativa da população desemboque no totalitarismo. Daí sua defesa de que o povo deve reagir, e não agir<sup>31</sup>. Eckstein, autor de *A Theory of Stable Democracy* (1966), conforme observa Pateman, também tem como principal foco a análise sobre as condições necessárias para a manutenção da estabilidade do sistema ao longo do tempo. Em sua teoria, Eckstein chega a uma conclusão paradoxal, conforme nos mostra Pateman: “Para um sistema democrático estável, a estrutura da autoridade do governo nacional não precisa ser, necessariamente, pelo menos ‘de modo puro’, democrática”<sup>32</sup>. O espaço para a participação, portanto, não está claro.

Já no século XXI, pode-se observar um aumento no número de estudos dedicados às novas formas de representação e participação nas democracias de massa. Questionando se a proliferação de novas formas de representação social seria fruto de uma distorção do funcionamento da representação ou se, pelo contrário, teria servido para reelaborar a própria noção de representação, o cientista político Leonardo Avritzer, com extensa dedicação ao tema da participação, defende a segunda opção em seu artigo “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação”. Ele destaca que um desafio posto hoje é o de reconstruir a representação “de modo a integrar seu elemento eleitoral com as diversas formas de advocacia e participação que têm origem extraeleitoral”<sup>33</sup>. Avritzer afirma que, no Brasil, dois fenômenos têm sido marcantes desde a redemocratização: ampliação da participação da sociedade civil nas políticas públicas e crescimento das cha-

madas instituições participativas. Para ilustrar, ele aponta que existem mais conselheiros do que vereadores no país e lembra que cerca de 180 mil pessoas atuaram no orçamento participativo somando as várias cidades que tiveram essa estratégia implantada. Segundo Avritzer, a ampliação da participação tem gerado outro fenômeno: o surgimento de novas formas de representação relacionadas justamente ao incremento das estratégias participativas. Examinando esse fenômeno, o autor propõe o conceito de representação por afinidade: aquela que se legitima por uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente e fornece três exemplos de representação deste tipo. Um seria o caso de organizações não governamentais como o Greenpeace e a Anistia Internacional, entidades transnacionais que defendem atores que não as indicaram para isso. O segundo exemplo é o de organizações de defesa de direitos das mulheres, em países nos quais não há igualdade de direitos entre homens e mulheres e que, se consultadas, provavelmente boa parte delas não reivindicaria tais direitos. Este caso seria o da representação de um discurso sobre os direitos das mulheres e não a representação de um grupo de pessoas. O terceiro exemplo é o da representação da sociedade civil, que tem a ver com políticas públicas e se dá a partir da especialização temática e da experiência. São organizações criadas por atores da sociedade civil que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais, tendendo a assumir a função de representantes em conselhos ou outros organismos encarregados de políticas públicas. Nos dois primeiros exemplos, não há autorização para a representação, mas afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia. Avritzer nos mostra, portanto, uma articulação entre participação e representação e, de forma sintética, defende que a preocupação dos teóricos deve ser menor com relação à legitimidade das novas formas de representação e maior com a maneira como essas formas de representação devem se sobrepor em um sistema político guiado por diversas soberanias.

Cabe observar que, neste trabalho especificamente, o autor não discorre sobre o funcionamento de conselhos setoriais de políticas públicas nem debate a efetividade de instrumentos como as conferências ou outros fóruns em que a sociedade é convocada a opinar ou até mesmo deliberar sobre políticas públicas. Em teoria, o controle social estabelecido por esses mecanismos pode ser considerado uma possibilidade de aperfeiçoamento e até mesmo expansão da democracia já que proporciona a participação da população no debate de assuntos de interesse público para além dos momentos de eleição. Esses dispositivos têm o potencial de encurtar a distância entre sociedade e Estado, possibilitando que este atue em maior sintonia com as necessidades dos cidadãos, já que os últimos passam a participar das decisões no âmbito do Estado.

Neste trabalho, o foco de Avritzer está em uma etapa que talvez possa ser considerada anterior: ressaltar a importância da conciliação da representação eleitoral com a representação que tem origem na sociedade civil. Outra questão interessante trazida pelo autor é sua avaliação de que os representantes eleitos têm, cada vez mais, que levar em conta o posicionamento de organizações da sociedade civil para tomar suas decisões. Segundo ele, parlamentares e governantes do Executivo vêm utilizando posicionamentos de organizações da sociedade civil para legitimar ou dar respaldo para suas ações. Não há necessariamente uma contraposição entre representação a partir de eleições e representação por meio de organizações da sociedade civil e esta última tem forte relação com a participação. “O futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil”, ressalta<sup>34</sup>.

De que forma a sociedade civil, além de central para os mecanismos de participação e, conforme nos mostrou Avritzer, importante também para a inovação na representação, se relaciona com o poderoso instrumento de influência no debate público que é a mídia? O sociólogo Sérgio Costa pondera que as formas de interação entre organizações da sociedade civil e os meios de comunicação ainda não foram suficientemente estudadas, mas vê como condição para a vitalidade dessas organizações um espaço público minimamente “poroso”, para usar sua expressão, que constitua uma “arena de difusão dos conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades de tais atores”<sup>35</sup>. A mídia é, portanto, um potencial espaço de debate sobre políticas públicas, de exposição de reivindicações populares e pode ser até mesmo canal de difusão das discussões e deliberações realizadas nos próprios mecanismos participativos. No entanto, não parece se configurar como elemento fundamental da análise nem mesmo de autores do campo da qualidade da democracia, como será possível notar na próxima seção.

## Qualidade da democracia e mídia

Pesquisadores dedicados ao campo de estudos da qualidade da democracia<sup>36</sup> procuram, em uma definição por ora bastante resumida, avaliar em que medida as expectativas dos cidadãos com relação aos governos democráticos estão sendo satisfeitas. A participação é uma das dimensões utilizadas para medir a variação da qualidade de uma democracia. Segundo Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004), a garantia formal de participação de todos os cidadãos adultos é um requisito básico para uma democracia que, para ser considerada de nível elevado, deve fornecer aos cidadãos as ferramentas necessárias para que utilizem esse direito formal de maneira a influenciar

verdadeiramente nos processos de decisão. Para eles, no caso da participação, a qualidade da democracia é considerada alta quando se observa participação extensiva da população não apenas por meio do voto,

[...] mas na vida dos partidos políticos e das organizações da sociedade civil, nas discussões sobre políticas públicas, na comunicação com representantes eleitos e na demanda por *accountability*<sup>37</sup>, no monitoramento da conduta dos governos e no engajamento com os assuntos de caráter público em nível local<sup>38</sup>.

Na dimensão que diz respeito às liberdades civis e políticas, é possível perceber que os autores relacionam a mídia com a qualidade da democracia, já que os meios de comunicação de massa são vistos como fundamentais para garantir liberdade de expressão e de informação. Eles apontam como bases para que essas liberdades sejam asseguradas um Judiciário forte, que garanta o primado da lei, e uma sociedade civil organizada, pronta para defender esses direitos com o auxílio da mídia. Neste ponto, a mídia é colocada, quase que por princípio, como uma instituição aliada aos cidadãos em defesa da democracia. Não há ponderação sobre a possibilidade de os meios de comunicação de massa, quando regidos por interesses distintos aos dos cidadãos, não desempenharem esse papel.

Discorrendo sobre a dimensão da competição política, Diamond e Morlino destacam o papel da mídia para que a competição se estabeleça de forma justa, mas, ainda que de forma breve, fazem importante ponderação a respeito da sua estrutura: observam a relação entre a propriedade dos meios de comunicação de massa e a pluralidade informativa. Segundo eles, a competitividade eleitoral depende, entre outros fatores, “da equidade no acesso aos meios de comunicação de massa e na pluralidade e na propriedade (e nos pontos de vista)”<sup>39</sup>. A forma como esse acesso deveria acontecer e como poderia ser regulado, no entanto, não é uma questão para os autores.

O primado da lei, base para que todas as dimensões da qualidade da democracia possam subsistir, também é responsável por reforçar a validade dos mecanismos de *accountability* horizontal que garantam a legalidade de ações oficiais. No artigo “*Accountability* horizontal e novas poliarquias” (1998), Guillermo O’Donnel aponta a fragilidade desse mecanismo de controle nas democracias ocidentais mais recentes, consideradas por ele como poliarquias no sentido estabelecido por Dahl. No trabalho, O’Donnel trata do entrelaçamento de tradições políticas distintas: a liberal, a republicana e a democrática e faz propostas de como a *accountability* horizontal poderia ser instituída de modo a fortalecer a democracia nesses países. Esse é o caso de diversos países da Ásia, da Europa oriental e da América Latina, incluindo o Brasil. Ele avalia

que os mecanismos de *accountability* vertical, representado principalmente pela realização de eleições livres e justas por meio das quais os cidadãos podem decidir por não reeleger os mesmos representantes no pleito seguinte, são razoavelmente estabelecidos nesses países. O autor inclui, ainda, nesse *hall* de pré-requisitos da *accountability* vertical, as liberdades de opinião, de associação, o acesso à informação por fontes variadas e denúncias de atos ilegítimos de autoridades públicas. O'Donnel parte do princípio de que esses países possuem uma mídia “razoavelmente livre”, nas suas palavras, uma exigência das poliarquias. Ele resume:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”<sup>40</sup>.

O autor avalia, no entanto, que apenas a cobertura regular dos acontecimentos públicos pela mídia não é suficiente para punir agentes públicos envolvidos com atos ilícitos. A punição depende também da atuação de agências responsáveis por investigar os delitos. Ao invés de vislumbrar a mídia como protagonista desse processo e de ver sua ação como estritamente positiva, O'Donnel problematiza de maneira importante a questão. Ele aponta que a ausência de atuação de tais agências somada às reivindicações sociais e à cobertura da mídia pode criar um clima de insatisfação popular e até mesmo levar o governo à derrota nas eleições seguintes. Porém, essa insatisfação, a seu ver, não produz necessariamente os melhores procedimentos. A problematização do papel da mídia nas democracias fica bastante clara no trecho a seguir:

Quando, como acontece nas novas poliarquias, há um sentimento generalizado de que o governo repetidamente incorre em práticas corruptas, a mídia tende a substituir os tribunais. Ela denuncia possíveis delitos, nomeia seus supostos responsáveis e divulga quaisquer detalhes que julgue relevantes. Algumas autoridades corruptas são, então, poupadas de punições que teriam provavelmente resultado da intervenção dos tribunais ou outras agências públicas. Outros, no entanto, que podem ser inocentes de qualquer impropriedade, assim como aqueles contra os quais nada pôde ser provado, se veem condenados pela opinião pública, sem o direito a algo parecido com um processo justo para sua defesa<sup>41</sup>.

A implementação de agências com direito e poder suficiente para investigar e punir os desvios ocorridos nos governos é, então, fundamental para

garantir a *accountability* horizontal. Segundo o autor, elas seriam designadas (e capacitadas) a realizar ações tais como supervisão de rotina de órgãos governamentais, sanções legais e até mesmo *impeachment* de agentes ou agências do Estado comprovadamente delituosas. Além desta forma de fortalecer a *accountability* horizontal nas democracias recentes, O'Donnel estabelece outras sete ações/condições que auxiliariam neste processo. Como o foco do trabalho atual é a mídia, será destacada a necessidade de acesso à informação “confiável e adequada”.

Uma mídia razoavelmente independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação, deve ter um papel importante, mas isso não substitui completamente a existência de agências que possam ser apoiadas publicamente, mas que sejam independentes do governo, responsáveis pela coleta e organização de dados, amplamente e disponíveis em um vasto leque de indicadores – inclusive, mas não exclusivamente, econômicos. Que indicadores devem ser esses, a metodologia de sua coleta, a sua periodicidade e os meios pelos quais são difundidos devem ser decididos por uma autoridade pluralista, e não puramente governamental<sup>42</sup>.

A proposta de O'Donnel a respeito da criação de instituições de pesquisa independentes parece bastante útil para que seja possível produzir informações confiáveis, ressaltadas por ele mesmo como fundamentais. Já a forma de garantir “uma mídia razoavelmente independente” não é debatida pelo autor. Mesmo em um trabalho que busca exaustivamente estabelecer formas de aprimoramento da democracia, a questão da mídia permanece tratada de maneira que parece insuficiente.

Para encerrar, recorro ao estudo de caso feito por Mesquita (2008), a tese de doutorado *Mídia e democracia no Brasil: Jornal Nacional, crise política e confiança*<sup>43</sup>. A pesquisa analisa o conteúdo do telejornal na Rede Globo de Televisão durante o segundo semestre de 2005, quando se teve extensa cobertura da Ação Penal 470 divulgada pela mídia como “mensalão”. No capítulo em que faz o enquadramento teórico, o autor aponta que existem diversas perspectivas sobre o papel que os meios de comunicação podem ter nas democracias e que há “uma preocupação comum sobre o desenvolvimento da comunicação política como laço entre os cidadãos e o mundo da política”. Mesquita avalia, porém, que no caso brasileiro, a bibliografia sobre o tema é inferior à sua efetiva relevância, pois faltam “mais trabalhos que deem conta de questões mais amplas como o reflexo entre mídia e indicadores de qualidade da democracia, entre eles a confiança nas instituições”<sup>44</sup>. Essa consideração traz à tona novamente o ponto de partida deste trabalho: estaria a

produção teórica a respeito da vinculação entre mídia e democracia à altura da dimensão do papel dos meios de comunicação de massa nas democracias? Esta parece uma questão que merece ser investigada de forma mais criteriosa por aqueles que têm a democracia como objeto de pesquisa.

## RESUMO

Este trabalho pretende contribuir com o debate a respeito da conexão entre democracia e meios de comunicação. Reúne referenciais teóricos que abordam questões como representação e participação e procura verificar como os meios de comunicação são abordados por eles. Também analisa brevemente como pesquisadores do campo da qualidade da democracia veem o papel da mídia na manutenção e no aprimoramento democrático. A hipótese é a de que o tema ainda é negligenciado, o que provavelmente dificulta o fortalecimento do debate sobre a relação entre mídia e democracia na sociedade.

## PALAVRAS-CHAVE

Mídia, democracia, representação, participação.

*Media and democracy: a complex vinctation also in theory*

## ABSTRACT

This work aims to contribute to the debate about the connection between democracy and the media. It brings together theoretical frameworks about issues such as representation and participation and intends to see how they see the media. It also analyses briefly how researchers in the field of quality of democracy see the role of the media in maintaining and improving democracy. The hypothesis is that the issue is still neglected, which probably hampers the debate about the relationship between media and democracy in our society.

## KEYWORDS

*Media, democracy, representation, participation.*

## NOTAS

1. Jornalista, membro do Núcleo Piratininga de Comunicação e mestranda em Ciências Sociais pela PUC-RJ. É bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento e Ensino – Capes. Esse artigo foi escrito a partir da bibliografia e das discussões realizadas em sala de aula no curso “Estado, direitos e participação social”, ministrado pelo professor titular de Ciência Política da PUC-RJ, Fernando Lima Neto, no primeiro semestre de 2015. Contato: [marinacschneider@gmail.com](mailto:marinacschneider@gmail.com)

2. MIGUEL, Luis Felipe. *Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação*. BIB: Rio de Janeiro, n. 49, 1º semestre de 2000, p. 65.
3. FONSECA, Francisco C. P. Mídia e democracia: falsas confluências. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 22, p-13-24, jun. 2004, p. 20.
4. ROBERTS, Andrew. Accessing the quality of democracy. *The quality of democracy in Eastern Europe*, Londres: Cambridge, 2010, p. 23.
5. Ibidem. Minha tradução livre.
6. Ibidem, p. 40. Minha tradução livre.
8. Me refiro aos artigos já mencionados nas notas número 4 e 7.
7. DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy. *Journal of Democracy*, 15(4), p. 20-31), 2004, p. 21.
9. A título de exemplo, o clássico *A imprensa faz e desfaz um presidente* (1994), de Fernando Lattman-Weltman, Plínio de Abreu Ramos e José Alan Dias Carneiro examina o papel da imprensa na criação do “fenômeno” Collor. Na conclusão do trabalho, Lattman-Weltman (1994, p.115) sugere que os meios de comunicação entrem de forma definitiva nas tentativas de compreensão da vida política, ou seja, defende que a mídia passe a ser vista como um ator de peso nas análises sobre a vida política na atualidade. *O consenso forjado* (2005), de Francisco Fonseca, analisa a formação da agenda ultraliberal no Brasil, entre 1985 e 1992, por meio dos jornais *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Jornal do Brasil* e *O Globo*. Organizado e publicado pelo Coletivo Intervezes, o livro *A Sociedade ocupa a TV – O caso direitos de resposta e o controle público da mídia* traz artigos sobre controle público da TV e a história do programa Direitos de Resposta, veiculado na Rede TV!, a partir de uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal contra o programa “Tardes Quentes”, marcado por quadros que violavam os direitos humanos, em especial dos homossexuais.
10. MORAES, Dênis de (Org.); RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. *Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013, p. 48.
11. PITKIN, Hannah. Representação: palavras, instituições e ideias. In: *Lua Nova*, 67, p. 15-47, 2006, p. 26.
12. Ibidem, p. 28.
13. Ibidem, p. 30.
14. Ibidem, p. 36.
15. PITKIN, *Op. Cit.*, p. 40.
16. ARENDT, Hannah, 1965: p. 240 *Apud* Pitkin, 2006: p. 43.
17. MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In: *Rev. Bras. Ci. Soc.* v.10 n. 29: São Paulo, out. 1995, p. 5.

18. Ibidem, p. 2.
19. Ibidem.
20. Ibidem, p. 29.
21. MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In: *Rev. Bras. Ci. Soc.* v.10 n. 29 São Paulo out. 1995, p. 7.
22. Ibidem, p. 21.
23. Ibidem.
24. Ibidem, p. 26
25. ALDÉ, Alessandra. *A construção da política: democracia, cidadania e os meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 25.
26. Ibidem, p. 26.
27. THOMPSON, Jonh B. *A mídia e a modernidade – uma teoria social da mídia*. 9ª edição. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 208.
28. URBINATI, Natalia *Apud* AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade das ações. In: *Dados*, 50 (03), 2007, p. 542.
29. PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1975, p. 6.
30. PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl. 38º Encontro Anual da Anpocs. 2014. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=9208&Itemid=461](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9208&Itemid=461)>.
31. Ibidem, p. 10 e 11.
32. PATEMAN, *Op. Cit.*, p. 13.
33. AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade das ações. In: *Dados*, 50 (03), 2007, p. 455.
34. Ibidem, p. 459.
35. COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia e configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 54 e 63.
36. Como bem resume o cientista político Alfredo Alejandro Gugliano no artigo “Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia” (*Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n. 1, p.229-243, jan.-abr. 2013), as investigações neste campo tomaram corpo na América Latina mais recentemente, após a transição democrática dos anos 1980, e pretendem avaliar a consolidação da democracia e o desempenho dos governos. Algumas referências são Andrew Roberts; Larry Diamond e Leonardo Morlino; e O’Donnel, citados neste trabalho, mas também Corbetta e Peres Liñan; Bühlmann, Merkel e Wessells; Gerardo Munck. No Brasil, especificamente, podemos citar José

Álvaro Moisés, professor da Universidade de São Paulo e editor do *site* <<http://qualidadedademocracia.com.br>>. Há, no entanto, diversas críticas à forma como boa parte desses estudos é conduzida. Gugliano destaca a ausência do tema da cidadania, em sentido amplo, como um indicador nessas avaliações. “Ao relacionar qualidade da democracia com cidadania, se estariam abrindo espaços para valorizar a capacidade dos governos democráticos criarem formas de gerenciamento político que complementem as eleições, recuperando o real significado da democracia enquanto uma forma de governo na qual os cidadãos e as cidadãs são importantes, não apenas para criar governos, mas para governar” (p. 240).

37. Tomamos emprestado aqui a conceituação de Luis Felipe Miguel para esse termo de difícil tradução para o português: de forma ampla, *accountability* significa que devemos responder e ser responsabilizados por nossas ações. “A *accountability* política indica, então, a obrigação que os poderes têm de se responsabilizar por seus atos. Isso se refere ao controle que os poderes estabelecidos exercem sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e de se submeter ao veredicto da população (*accountability* vertical)”. MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação – territórios em disputa*. São Paulo: 2014. Editora Unesp, p. 172.

38. DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 23-24.

39. *Ibidem*, p. 25.

40. O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In: *Lua Nova*, 44(98), 1998, p. 28.

41. *Ibidem*, p. 29-30.

42. *Ibidem*.

43. MESQUITA, Nuno Coimbra. *Mídia e democracia no Brasil: Jornal Nacional, crise política e confiança*. Tese (Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2008.

44. *Ibidem*, p. 33.