

DANILO ROTHBERG

APRECIÇÃO CRÍTICA DE OBRA ACADÊMICA

Texto de apreciação crítica de parte da produção acadêmica para atendimento das normas do Edital 002/2016-DTA/FAAC de Concurso Público de Títulos e Provas do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP - Campus de Bauru, na disciplina “Sociologia da Comunicação”, para obtenção do título de Livre-Docente em Sociologia da Comunicação.

Bauru, SP
2016

SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. Parte I.....	4
2.1 Eixo “Jornalismo e política”	4
2.2 Eixo “Comunicação pública e democracia digital”	13
2.3 Considerações.....	23
3. Parte II.....	25
3.1 Conselhos de mídia e capital social.....	27
3.2 Jornalismo, educação profissional e diretrizes curriculares.....	43
3.3 Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia.....	64
3.4 O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia.....	83
3.5 Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco.....	104
3.6 Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes.....	149
3.7 Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica.....	168
3.8 Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas.....	193
3.9 Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política.....	213
3.10 Tecnologias de democracia digital como novas ferramentas de sustentação da deliberação pública.....	229
3.11 Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade.....	250
3.12 Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa.....	274

1. INTRODUÇÃO

Este volume se apresenta como uma abordagem de sistematização crítica de parte de minha produção acadêmica desenvolvida entre os anos de 1995 a 2015 e foi elaborado para o atendimento das normas do Edital 002/2016-DTA/FAAC de Concurso Público de Títulos e Provas do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP - Campus de Bauru, na disciplina “Sociologia da Comunicação”, para obtenção do título de Livre-Docente em Sociologia da Comunicação.

O presente volume atende, assim, à Resolução Unesp 27, de 15-4-2009, que estabelece normas para concurso visando a obtenção do título de Livre-Docente na Unesp, uma vez que se apresenta como texto que sistematiza “criticamente a obra do candidato, ou parte dela, (...) apresentado de forma ordenada e crítica, de modo a evidenciar a originalidade de sua contribuição nos campos da ciência, das artes ou das humanidades” (Artigo 6º, Inciso II).

Entre a totalidade da produção de artigos publicados em periódicos acadêmicos, trabalhos completos publicados em anais de eventos, livros e capítulos de livros, selecionei 12 publicações para compor a presente abordagem, distribuídas em dois eixos representativos da maior parte da produção acadêmica.

O primeiro eixo, denominado “Jornalismo e política”, reúne três artigos de periódicos científicos e três capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2006 e 2015.

O segundo eixo, denominado “Comunicação pública e democracia digital”, reúne quatro artigos de periódicos científicos e dois capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2008 e 2015.

Este volume está organizado em duas partes. A Parte I caracteriza as publicações em cada um dos eixos e as analisa criticamente, indicando como se situam no percurso de desenvolvimento da maturidade científica. A Parte II reproduz, na íntegra e no formato como foram publicados, os textos selecionados e comentados na Parte I.

1. PARTE I

A Parte I enfoca 12 publicações, selecionadas entre a totalidade da produção de artigos de periódicos acadêmicos, trabalhos completos publicados em anais de eventos, livros e capítulos de livros. As publicações foram selecionadas para esta apreciação crítica porque podem ser consideradas como representativas de um percurso de contribuição ao avanço do conhecimento científico.

O enfoque das 12 publicações selecionadas é aqui dividido em dois eixos, de forma ordenada e crítica, a fim de evidenciar a originalidade de minha contribuição à ciência.

O primeiro eixo, denominado “Jornalismo e política”, reúne três artigos de periódicos científicos e três capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2006 e 2015.

O segundo eixo, denominado “Comunicação pública e democracia digital”, reúne quatro artigos de periódicos científicos e dois capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2008 e 2015.

2.1 Eixo “Jornalismo e política”

O primeiro eixo aqui proposto para agrupar parte de minha produção acadêmica reúne publicações representativas em torno do tema “Jornalismo e política”, contendo três artigos de periódicos científicos e três capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2006 e 2015, a saber:

ROTHBERG, D. Conselhos de mídia e capital social. *Alceu* (PUCRJ), v. 6, n.12, p. 155-169, 2006.

ROTHBERG, D. Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*. Covilhã: Labcom Books; Universidade da Beira Interior, 2010a, p. 21-34.

ROTHBERG, D. O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*. Covilhã: Labcom Books; Universidade da Beira Interior, 2010b, p. 53-68.

ROTHBERG, D. Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco. *Série Debates CI (Unesco)*, v. 4, p. 1-44, 2010c.

ROTHBERG, D. Jornalismo, educação profissional e diretrizes curriculares. In: SOARES, M. C.; VICENTE, M. M.; NAPOLITANO, C. J.; ROTHBERG, D. (orgs.). *Mídia e cidadania: conexões emergentes*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012, p. 215-232.

ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes. *Opinião Pública* (UNICAMP), v. 20, n. 3, p. 407-424, 2014.

Estas seis produções serão caracterizadas e comentadas em ordem cronológica, de modo a indicar como podem ser consideradas etapas de minha trajetória de amadurecimento científico.

O artigo *Conselhos de mídia e capital social*, publicado pelo periódico *Alceu* (PUC-Rio) e disponível em http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu_n12_Rothberg.pdf, revisita “aspectos da discussão sobre os papéis das culturas nacionais e das instituições na manutenção do capital social que o desenvolvimento de um país democrático exige” e situa nesse contexto “a função dos meios de comunicação no debate a fim de apontar obstáculos que precisam ser considerados quando se pretende tornar a mídia mais responsiva ao que dela se espera nas democracias liberais contemporâneas” (ROTHBERG, 2006, p. 155). O texto retoma características do âmbito legal brasileiro de regulação dos meios de comunicação e indica qualidades ideais de um sistema de manutenção da qualidade da mídia.

Este artigo é fruto de preocupações que levaram à realização de outros estudos que culminaram no estágio de pós-doutorado na Open University (Inglaterra), entre agosto de 2006 e julho de 2007 (e que foram publicados no livro *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão* pela Editora Unesp em 2011). Coloca-se em movimento, no artigo, a busca por vias democráticas para “tornar os meios de comunicação mais responsivos ao que deles se exige para o fortalecimento das democracias contemporâneas” (ROTHBERG, 2006, p. 160).

Conselhos de mídia e capital social constrói uma revisão da literatura sobre os sistemas de responsabilização da mídia e os fatores capazes de contribuir para sua criação, com ênfase sobre os conselhos de mídia, tidos como estruturas apropriadas à criação de capital social, “qualidade obtida a partir do fortalecimento generalizado do exercício dos direitos civis e políticos entre a população de um município, região ou país” e “observada em uma coletividade que situa a participação popular como prioridade nos proces-

sos democráticos de definição e implementação de políticas públicas” (ROTHBERG, 2006, p. 156).

Os conselhos de mídia, em suas diversas possibilidades, abrangem formatos que vão desde o Conselho de Comunicação Social previsto pela Constituição Federal de 1988 e instituído pela lei 8.389/1991 até conselhos profissionais criados por sindicatos, incluindo conselhos de usuários geridos por empresas de comunicação. No âmbito do artigo, os conselhos de mídia são considerados como meios para fazer “florescer o capital social na criação de instituições de vigilância sobre a atuação da mídia” e incentivo ao “fortalecimento do exercício dos direitos civis em coletividades que elejam a participação como meio de fazer com que os meios de comunicação massiva sejam impelidos a cumprir as funções necessárias à preservação da vitalidade de uma democracia” (ROTHBERG, 2006, p. 167).

A qualidade do jornalismo diante de demandas democráticas, ponto central do artigo *Conselhos de mídia e capital social*, permaneceria no horizonte de minhas questões de pesquisa, sendo explorado em desdobramentos posteriores. A pesquisa de enquadramentos jornalísticos viria mais tarde a ser tratada em minha produção acadêmica como recurso para a verificação sistemática, com procedimentos científicos, da qualidade do jornalismo e seu potencial para o aprofundamento democrático. Dois capítulos do livro *Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*, publicado pela Labcom Books, selo editorial da Universidade da Beira Interior (Covilhã, Portugal), avançam nesse sentido.

O livro *Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*, disponível em <http://www.livroslabcom.ubi.pt/book/5>, foi produzido no âmbito da Renoi – Rede Nacional de Observatórios de Imprensa, grupo informal de pesquisa criado em 2005 que tem gerado, entre seus resultados, diversas apresentações de trabalho e mesas coordenadas em encontros da Intercom (Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação) e da SBPJor (Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo). Meus capítulos no livro, assim como outros trabalhos do mesmo volume, tiveram versões anteriores apresentadas em encontros anuais da SBPJor. Meus capítulos desenvolvem abordagens complementares, fruto de um mesmo percurso de busca da compreensão sobre como produzir crítica de mídia com ponderação e equilíbrio.

O capítulo *Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia* revisa “aspectos do jornalismo enquanto atividade comprometida com o aprofundamento da

democracia, aponta os obstáculos à plena realização dessa função pelas mídias comerciais e caracteriza o desempenho ideal da informação jornalística no contexto enfocado” (ROTHBERG, 2010a, p. 21). O texto abrange teoricamente os enquadramentos de conflito, jogo e episódicos, que focam aspectos superficiais de um acontecimento e são marcados em geral por escassez de pluralidade e contextualização, em oposição aos enquadramentos temáticos, que apresentam relações entre antecedentes e pressupostos de políticas públicas e traçam avaliações sobre as implicações e consequências de sua implementação, além de examinar alternativas e esclarecer critérios de comparação.

No contexto reconstruído pelo capítulo *Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia*, o jornalismo pode oferecer uma contribuição significativa ao fortalecimento do sistema democrático quando provê “informação de diagnóstico, que pode fundamentar ponderações sobre as diversas implicações das políticas públicas e embasar a formação de julgamentos sobre os meios de compensar desequilíbrios previsíveis entre os efeitos de determinada linha de ação” (ROTHBERG, 2010a, p. 31). Mas há obstáculos: “a predileção dos valores atuais de noticiabilidade por enquadramentos episódicos, de conflito e jogo prejudica a oferta de enquadramentos temáticos com informações de diagnóstico” (ROTHBERG, 2010a, p. 31).

Já o capítulo *O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia* caracteriza fundamentos teóricos e aspectos metodológicos das pesquisas de enquadramento e indica como elas ajudam a definir os “contornos de uma metodologia de crítica de mídia que possa gerar análises ponderadas sobre virtudes e imperfeições de matérias jornalísticas”, de modo a trazer contribuições ao atendimento das exigências rotineiras dos observatórios de mídia. As contribuições incluem a sugestão de critérios para a produção de crítica de mídia que pretenda “alcançar níveis razoáveis de clareza e precisão, suficientes para ser considerada uma referência ao jornalista disposto a avaliar seu trabalho diário” (ROTHBERG, 2010b, p. 54). Neste sentido, o texto se propõe como uma contribuição ao enfrentamento dos desafios típicos dos observatórios de mídia, que podem fortalecer sua atuação diante de contestações que buscam deslegitimá-los.

Uma das fontes que podem ser usadas como orientação para a produção de críticas de mídia são os códigos de ética e as diretrizes editoriais dos próprios meios de comunicação, segundo o capítulo *O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia*. O texto comenta os códigos da BBC (British Broadcasting Corporation) e da Asne (American Society of Newspaper Editors) como fontes normativas que situam a pluralidade, a contextuali-

zação e o equilíbrio como valores fundamentais da rotina de produção de notícias, além de indicar passos práticos para verificar se uma matéria jornalística os atende.

O arcabouço teórico revisado sistematicamente nos dois capítulos que publiquei no livro *Vitrine e vitraço: crítica de mídia e qualidade no jornalismo* vem encontrando aplicação prática nas atividades subjacentes à coordenação do projeto de extensão universitária “Plural: Observatório de Comunicação e Cidadania” (www.faac.unesp.br/observatorio), que criei com colaboradores do Grupo de Pesquisa Mídia e Sociedade, do Departamento de Ciências Humanas da Faac/Unesp, em 2010. Desde então, o projeto tem sido aprovado no mérito e recebido bolsas da Pró-Reitoria de Extensão da Unesp por meio de seus editais de apoio lançados a cada ano.

A coordenação que exerço no “Plural: Observatório de Comunicação e Cidadania” inclui a supervisão da produção, por discentes de graduação e pós-graduação em comunicação, de análises qualitativas sobre a atuação de meios de comunicação locais, regionais e nacionais, baseadas em conhecimentos sobre a adequação de práticas jornalísticas, critérios de noticiabilidade e contextualização da notícia nas diversas editorias e segmentos do mercado de comunicação brasileiro. Os textos também estão atentos à qualidade da comunicação pública em portais eletrônicos de governo e à regulação de mídia nacional e internacional, em especial da radiodifusão, além de focarem outros temas contemporâneos de cultura e comunicação.

Além disso, a publicação destes capítulos em um livro organizado pela Renoi – Rede Nacional de Observatórios de Imprensa significou uma projeção pessoal relevante na rede. Em consequência, no âmbito de meu envolvimento com a Renoi, participei da realização de pesquisa resultante de um acordo de cooperação científica estabelecido entre a rede e o escritório da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) no Brasil. A pesquisa incluiu a apuração de visões de jornalistas e gestores de empresas de comunicação sobre a qualidade do jornalismo e o delineamento de uma proposta de uma matriz de indicadores para aferir qualidade jornalística.

Minha participação na pesquisa realizada no contexto da cooperação científica entre Renoi e Unesco gerou a publicação do artigo *Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco* no periódico *Série Debates CI Unesco* (ROTHBERG, 2010c), disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189916por.pdf>.

O artigo descreve os resultados de pesquisa empírica que apurou a visão de jornalistas brasileiros sobre a qualidade de seu trabalho, que realizei com colaboradores no âmbito da cooperação científica entre Renoi e Unesco. O estudo sustenta que a exigência de métricas de verificação de qualidade foi respondida em parte pela Unesco com a publicação, em 2008, do documento “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”, um roteiro de avaliação de fatores que determinam a qualidade da contribuição das mídias para a expansão da democracia, abrangendo cinco categorias, a saber: 1. Sistema regulatório capaz de proteger e incentivar liberdade de expressão, pluralismo e diversidade da mídia; 2. Pluralidade e diversidade da mídia, avaliadas pela existência de igualdade de condições no plano econômico; 3. Mídia como uma plataforma de expressão do discurso democrático; 4. Capacitação profissional e apoio a instituições que protejam liberdade de expressão, pluralismo e diversidade; 5. Infraestrutura necessária para viabilizar a existência de mídias independentes (ROTHBERG, 2010c).

A pesquisa caracterizada pelo artigo *Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco* se relaciona a questões das últimas três categorias e foi colocada em prática por meio de um formulário eletrônico com 30 questões. A amostra de respondentes foi composta por 179 jornalistas atuantes em veículos de comunicação de todo o Brasil.

Os resultados da pesquisa apontam um alto índice de adesão – em média acima de 90% – a 12 conceitos de qualidade definidos de acordo com prescrições do documento “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”. Conforme a interpretação dos resultados, a concordância com os conceitos de qualidade propostos “indica que, ao menos entre a amostra sondada, a atuação profissional está solidamente relacionada a princípios claros, objetivos e atuais segundo as prescrições de uma organização multilateral atenta à qualidade das mídias em todo o mundo” (ROTHBERG, 2010c, p. 6).

Além disso, a interpretação dos resultados explora o significado dos números obtidos pelo levantamento empírico à luz do Novo Institucionalismo. Esta corrente teórica examina como fatores diversos, tais como a organização hierárquica do trabalho nas redações, a construção retórica sobre a missão social do jornalismo e a justificativa para as escolhas profissionais no cotidiano são fruto de uma cultura profissional particular, “marcada pela coexistência de fatores com frequência contraditórios, como as exigências de eficiência industrial e as obrigações postas por visões políticas que relacionam o papel da informação à manutenção de uma sociedade democrática” (ROTHBERG, 2010c, p. 14).

Ainda no âmbito da cooperação entre Renoi e Unesco, produzi o texto *Jornalismo, educação profissional e diretrizes curriculares*, que teve sua primeira versão apresentada no 7º Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor) e depois foi atualizado para publicação no livro *Mídia e cidadania: conexões emergentes*, da Cultura Acadêmica, selo da Editora Unesp, e disponível em http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl_id=352.

O capítulo *Jornalismo, educação profissional e diretrizes curriculares* “sugere direções para a pesquisa de perfis profissionais no Brasil e avalia os diferenciais esperados da formação específica em um mercado desregulamentado, como contribuição à reformulação curricular dos cursos de jornalismo” (ROTHBERG, 2012, p. 219). No percurso do texto, em primeiro lugar “são comentadas pesquisas sobre a influência da formação superior e da pós-graduação sobre a atuação do jornalista” e são “indicados aspectos do desempenho profissional, como níveis de satisfação, reconhecimento de diferentes papéis sociais e local de trabalho, que podem ser investigados em sua relação com componentes curriculares”; em segundo lugar, “são sugeridas referências relevantes para a identificação de características desejáveis à atuação do jornalista graduado em formação específica para a área”, de forma que “currículo flexível, especialização e um particular entrosamento entre teoria e prática são medidas propostas para o aperfeiçoamento da preparação de profissionais” (ROTHBERG, 2012, p. 219).

Este capítulo sintetiza preocupações profissionais como docente iniciadas ainda no ano de 2000, quando participei da elaboração do projeto político-pedagógico do curso de Jornalismo da Universidade do Sagrado Coração (Bauru, SP). O conhecimento proveniente dos estudos de formação profissional que fiz para a elaboração deste capítulo seria muito útil mais tarde, quando, como docente da Unesp, mereci a confiança do Conselho do Departamento de Ciências Humanas para ser indicado à função de representante do Departamento nas comissões de reformulação do projeto político-pedagógico dos cursos de Relações Públicas (concluída em 2013) e Jornalismo (iniciada em 2014 e ainda em andamento em 31.12.2015).

Por fim, concluo a apreciação crítica dos trabalhos reunidos nesta Parte I sob o eixo “Jornalismo e política” com comentários sobre o artigo *Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes*, publicado pelo periódico *Opinião Pública* (Unicamp) e disponível em <http://www.scielo.br/pdf/op/v20n3/0104-6276-op-20-03-00407.pdf>.

O artigo “traz uma contribuição à compreensão do percurso de reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil”, considerando que tal percurso se efetiva por meio da “criação e manutenção de instituições especializadas que têm, no ECA (*Estatuto da Criança e do Adolescente*), sua origem e sua definição de atribuições legais” e “perpassa o nível das representações simbólicas que assinalam ou ignoram direitos, em construções que são, com frequência, criadas, modificadas, repercutidas ou simplesmente repetidas e popularizadas” pela mídia (ROTHBERG, 2014, p. 408).

A investigação descrita no artigo foi realizada como minha primeira pesquisa trienal (2010-2012) na Unesp, sob o Plano Global de Atividades desenvolvido para ingresso ao Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP) em 25/03/2010 e avaliado positivamente para confirmação no RDIDP em 08/08/2013. A primeira versão do artigo foi apresentada ao Departamento de Ciências Humanas da Faac/Unesp como um capítulo do Relatório Final de Estágio Probatório.

A pesquisa aplicou a metodologia de análise de enquadramento sobre os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* no período de julho de 2008 a dezembro de 2009, “com foco em matérias sobre fatos e acontecimentos que envolveram a violação dos direitos de crianças e adolescentes ou abrangeram questões relacionadas às normas e à atuação das estruturas criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente” (ROTHBERG, 2014, p. 408).

Os objetivos foram: a) “verificar a qualidade da contextualização composta pelas matérias em relação às causas e soluções apuradas pelos jornalistas no contexto do sistema nacional de preservação dos direitos de crianças e adolescentes”, considerando a presença de informações sobre políticas públicas da área, atores sociais envolvidos, estatísticas, citações à legislação pertinente e referências a temas como redução da maioria penal e gestão das instituições de privação de liberdade; b) caracterizar e avaliar a potencial contribuição dada pelos meios de comunicação estudados na forma de “representações e enquadramentos simbólicos que podem incentivar o aprofundamento de uma cultura política de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes no Brasil ou, ao contrário, desestimulá-lo” (ROTHBERG, 2014, p. 409).

Os resultados da pesquisa sugeriram a confirmação parcial de suas hipóteses iniciais, segundo as quais o Estatuto da Criança e do Adolescente “enfrenta resistências à sua consolidação, possivelmente acentuadas por coberturas jornalísticas superficiais e fragmentadas de fatos e acontecimentos” que “(...) deveriam ser contextualizados em relação

às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis” (ROTHBERG, 2014, p. 423).

“As análises realizadas pela pesquisa indicam a persistência de enquadramentos desfavoráveis ao fortalecimento de uma cultura política de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes”, segundo o artigo; mas “foi detectado um número significativo de matérias jornalísticas com contextualização adequada, o que sugere a existência de oportunidades de aperfeiçoamento da qualidade jornalística” (ROTHBERG, 2014, p. 423).

Este artigo representou um estágio de domínio de fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos da pesquisa de enquadramentos jornalísticos, referendado pela publicação em periódico científico qualificado. Ressalto que a revisão teórica produzida para sustentar a realização da pesquisa e a interpretação de seus resultados contém uma articulação original dos autores usualmente citados em investigações similares. Considerei essa abordagem como fruto de uma perspectiva amadurecida sobre os problemas de pesquisa do campo da Sociologia da Comunicação. Além disso, os resultados apontam para uma perspectiva inovadora de apreciação sistemática da contribuição trazida pelos principais jornais do Estado de São Paulo à consolidação de direitos sociais. Desta forma, eu reconheci, na pesquisa submetida em busca de confirmação no Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP), um ponto de consolidação de conhecimentos que vinha acumulando desde a iniciação científica, realizada 18 anos antes, agora articulados com originalidade.

Trata-se de uma trajetória marcada pela produção de diversos trabalhos, dos quais seis foram selecionados para compor esta abordagem do primeiro eixo de apreciação crítica da obra acadêmica, que foi dimensionada para atender as exigências específicas do Concurso de Livre-Docência. A escolha impossibilitou o tratamento específico de trabalhos relevantes do percurso. Cito, em particular, o trabalho de pós-doutorado na Open University (Inglaterra), publicado na forma do livro *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão* pela Editora Unesp, em 2011. O trabalho é comentado brevemente na seção 2.2, mas seu enfoque ampliado aqui demandaria uma extensão que excederia os limites que considerei adequados para este volume.

A seleção empreendida no presente volume deve ter o mérito de facilitar a apreciação do aspecto principal em questão, qual seja, os pontos de ancoragem de um percurso de amadurecimento acadêmico e originalidade da contribuição à ciência, na expectativa de que os textos selecionados evidenciem-no. O percurso continua na próxima seção.

2.2 Eixo “Comunicação pública e democracia digital”

O segundo eixo reúne publicações representativas em torno do tema “Comunicação pública e democracia digital”, contendo quatro artigos de periódicos científicos e dois capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2008 e 2015, a saber:

ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública* (UNICAMP), v. 14, n. 1, p. 149-172, 2008.

ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad (En Línea)*, v. 5, n. 14, p. 69-87, 2010.

ROTHBERG, D. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós (Brasília)*, v. 17, n. 1, p. 1-16, 2014.

ROTHBERG, D. Tecnologias de democracia digital como novas ferramentas de sustentação da deliberação pública. In: HAYASHI, M. C. P. I. RIGOLIN, C. C. D.; BARBOSA, H. (orgs.). *Governo na web. Volume 2: reflexões teóricas e práticas*. Campinas: Alínea; Capes, 2015a, p. 111-126.

ROTHBERG, D. Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade. In: LIMA, M. C.; ALMEIDA JÚNIOR, A. ANDRADE, T. N. (orgs.). *Comunicação, tecnologia e ambiente*. Recife, PE: Hucitec; Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, 2015b, p. 125-143.

ROTHBERG, D. Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa. *Líbero* (FACASPER), v. 18, n. 35, p. 133-144, 2015c.

A exemplo do eixo anterior, estas seis produções serão caracterizadas e comentadas em ordem cronológica, de modo a indicar como podem ser consideradas etapas de minha trajetória de amadurecimento acadêmico e produção científica original.

O artigo *Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica*, publicado no periódico *Opinião Pública* (Unicamp), apresenta uma articulação teórica inovadora que sustenta a proposição de problemas e metodologias de pesquisa no campo da democracia eletrônica ou digital. O texto é fruto das leituras que realizei nos últimos quatro meses do estágio de pós-doutoramento realizado na Open University (Inglaterra) entre agosto de 2006 e julho de 2007. Cabe assinalar que as primeiras realizações significativas de de-

mocracia digital ocorreram em 2001 no Reino Unido, e em 2003 no Brasil. Em 2007, assim, o tema era relativamente novo, e desenvolvi um grande interesse por ele.

Em retrospecto, reflito sobre as razões do deslocamento do meu foco de preocupações de pesquisa naquele momento, que partiram da qualidade no jornalismo e o papel dos serviços públicos de radiodifusão, objeto central do pós-doutorado na Inglaterra, para chegarem ao papel da comunicação pública no atendimento do direito à informação nas realizações de democracia digital.

Não seria justo dissimular, aqui, a memória de certo desconforto que vivi no início de 2007, após a conclusão do manuscrito que viria a ser o livro *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão* (Ed. Unesp, 2011), com a qualidade do jornalismo sujeito à exploração comercial nos meios brasileiros, diante de considerações normativas tão claras e pertinentes quanto aquelas que orientavam a produção jornalística da BBC no Reino Unido. O livro revisita os valores fundadores do serviço público de radiodifusão no Reino Unido, os códigos editoriais do atual órgão regulador britânico e da BBC, além de descrever os resultados de pesquisa que realizei com o objetivo de indicar como uma determinada série de reportagens da BBC sobre a imigração na União Europeia aplicava os princípios de pluralidade, equilíbrio e contextualização indicados nos códigos editoriais estudados.

Parecia-me complexo o desafio, posto aos jornalistas brasileiros, de lutar por oportunidades significativas e recursos suficientes para enfrentar o legado de valores profissionais que favorecia a manutenção dos traços de superficialidade, descontextualização e escassez de pluralidade típicos de uma história de exploração predominantemente comercial do jornalismo. As importantes realizações de TVs públicas estaduais e o projeto de criação da TV Brasil e da EBC (Empresa Brasil de Comunicação), lançadas no final de 2007, traziam combustível para o fortalecimento do serviço público brasileiro de radiodifusão, mas a predominância de padrões das emissoras sujeitas à exploração comercial complicava o cenário.

Embora seja inegável o importante papel do serviço público de radiodifusão brasileiro então reconfigurado no âmbito federal, incluindo as TVs Câmara, Senado e Justiça e de TVs públicas estaduais para a criação e a difusão de padrões de qualidade no jornalismo, algo indicado posteriormente pela academia, passei a considerar após o ano de 2007 que a democracia digital ofereceria novas possibilidades para o atendimento do

direito à informação sobre políticas públicas, de modo a trazer uma contribuição significativa ao fortalecimento da cidadania.

Esta perspectiva pessoal, somada à procura por possibilidades mais amplas de atuação docente, me levou à busca de um novo estágio de pós-doutorado, então no Brasil, enfim aprovado para início em setembro de 2008 no âmbito do Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém-Doutores (Prodoc) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da UFSCar – Universidade Federal de São Carlos (PPGCTS).

O artigo *Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica* propõe linhas programáticas de investigação na área que eu viria a explorar no estágio de pós-doutorado na UFSCar.

O texto “revisa teorias que têm sustentado investigações na área, caracteriza estudos recentes e apresenta contribuições para a definição de uma agenda de pesquisa atual”, além de indicar “caminhos para avaliar se o suporte tecnológico é adequadamente explorado a fim de subsidiar a inserção eficaz dos setores consultados nos processos de agenda e definição de políticas públicas” (ROTHBERG, 2008, p. 150).

Com foco particular sobre consultas e fóruns online existentes no âmbito dos portais web de governo brasileiros e a qualidade da informação disponível para fundamentar a tomada de decisão por setores diversos, o artigo assinala que “cabe verificar a qualidade da inserção proporcionada no processo de produção e avaliação de políticas públicas”, verificando-se seu foco (“quais aspectos da política pública em questão estão em consulta”), além de sua abrangência (“quantos aspectos e qual a relevância das questões em consulta”) e suas consequências (“potencial efetivo de intervir no processo de gestão pública, considerando-se a dimensão das questões postas em consulta diante dos outros aspectos políticos ali envolvidos”) (ROTHBERG, 2008, p. 166).

O artigo *Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica* deixava questões em aberto, em especial aquelas relacionadas aos fundamentos teóricos que justificariam os esforços pelo avanço da construção de espaços democráticos de participação e deliberação e o fortalecimento do papel da comunicação no contexto. Uma forma de apresentar respostas a tais questões veio na forma do artigo *Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas*, que publiquei na *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Este trabalho examina a “ligação entre aspectos da filoso-

fia política e a ética do discurso democrático, que pode contribuir para a legitimação dos esforços de aprofundamento da democracia digital” (ROTHBERG, 2010, p. 72).

Segundo a visão delineada pelo texto *Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas*, “o pluralismo das sociedades democráticas pode ser administrado por instituições políticas adequadas que, ao mesmo tempo, preservem a riqueza da diversidade e proporcionem a construção de consensos a respeito das prioridades da gestão pública”, no sentido da “manutenção de estruturas capazes de promover justiça e equidade” (ROTHBERG, 2010, p. 84).

Avaliando as exigências de comunicação que as soluções tecnológicas de consultas públicas deveriam atender, o artigo aponta que uma “concepção política da justiça exige que os consensos sejam produzidos em circunstâncias marcadas por liberdade, respeito mútuo e igualdade, e sobre problemas objetivos em torno da gestão das instituições políticas e sociais”, de forma que as “liberdades políticas não podem ser meramente formais, e sim devem adquirir conteúdo efetivo porque serão o ponto de partida para a formulação de políticas para promover o acesso igualitário aos serviços públicos constituídos pelo poder político” (ROTHBERG, 2010, p. 84).

Neste sentido, o artigo *Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas* sustenta que, nas deliberações realizadas no contexto de consultas públicas online, o incentivo ao “desenvolvimento de virtudes cívicas como moderação e equidade entre as diversas inserções discursivas” se justifica “(...) porque celebra uma noção de razão pública notavelmente revitalizada pelas recentes reformulações normativas do pensamento democrático-liberal”; daí que as iniciativas de democracia digital viabilizadas pelas tecnologias de informação e comunicação poderiam “contribuir para a eficácia da gestão pública à medida que podem estimular, com método e criatividade, o afloramento de qualidades sempre prezadas pela teoria democrática, mas antes tidas como de difícil efetivação” (ROTHBERG, 2010, p. 84).

As abordagens teóricas dos artigos *Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica* e *Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas* fundamentaram a proposição do projeto de pesquisa “Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania”, que teve aprovado no âmbito do Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES nº 02/2010 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas. O projeto identificou uma lacuna de conhecimentos sobre o dimensionamento adequado da informação em portais web de governo

necessária à formação e participação política, propondo-se como forma de contribuição para suprir tal ausência.

O artigo *Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política*, publicado no periódico *E-Compós*, é um dos frutos da pesquisa desenvolvida com financiamento do Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES nº 02/2010 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas. O texto “apresenta e discute os resultados de um estudo empírico que avaliou, em caráter comparativo, a abrangência e a profundidade das informações oferecidas pelo governo do Estado de São Paulo e pelo Governo Federal”, examinando uma amostra composta por “textos noticiosos acessados através da rede social Twitter para divulgar propósitos, linhas de ação e limites de políticas públicas de impacto imediato para a cidadania, das áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente” (ROTHBERG, 2014, p. 1-2).

Na pesquisa descrita no artigo *Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política*, apliquei uma metodologia que organizei com base na literatura sobre avaliação de políticas públicas, adaptando métricas para gerar uma categorização de análise de *informações* sobre políticas públicas. “Hospedados em diversas páginas de portais eletrônicos de governo, os textos noticiosos com informações sobre políticas públicas que tiveram sua leitura indicada por tweets foram avaliados no âmbito de 14 categorias”, segundo o texto: “antecedentes das políticas; diagnósticos; objetivos; métodos; recursos atuais; ações atuais; recursos planejados; ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto; custo-efetividade; satisfação do usuário; equidade” (ROTHBERG, 2014, p. 2).

Após a conclusão, em 2012, da pesquisa financiada no âmbito do Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES nº 02/2010, passei a investir no aprimoramento de referenciais teóricos e da metodologia de análise de portais web de governo, para dar conta de novos desafios.

Desta forma, admitindo algumas variações, necessárias para dar conta das especificidades das diversas áreas de políticas públicas, venho, desde então, propondo aperfeiçoamentos à metodologia composta por categorias de avaliação de informações sobre políticas públicas em portais web de governo, gerando adaptações que a tornam um instrumento útil para outras pesquisas, incluindo aquelas realizadas no âmbito de algumas das minhas orientações de iniciação científica, mestrado e doutorado.

Sobretudo, tal metodologia, abrangendo um conjunto de 20 categorias, veio a ser um dos diferenciais da investigação que tive aprovada pela Fapesp como projeto intuitivo

lado “Comunicação pública, democracia digital e ecologia: a qualidade da informação sobre sustentabilidade ambiental nos portais eletrônicos de governo” (Programas Regulares / Auxílios a Pesquisa / Projeto de Pesquisa / Projeto de Pesquisa – Regular, Área/Subárea: Comunicação / Relações Públicas e Propaganda, Processo 2013/22772-5), com vigência de 01/03/2014 a 29/02/2016.

Tal metodologia determina a elaboração de um indicador objetivo da qualidade da informação disponível em um portal web de governo sobre determinada área de política pública, considerando que os dados disponíveis online permitem, aos diversos setores sociais, apreciar criticamente a performance de um governo, além de facilitar a interlocução entre eles. Qualidade da informação, nesse contexto, não é produto de impressões subjetivas, mas sim o resultado da contabilização sistemática da presença ou ausência de dados classificáveis em categorias delimitadas.

O indicador construído no âmbito da metodologia que propus beneficia-se do estágio atual de desenvolvimento da pesquisa na área, conforme a literatura especializada. Denominei-o IQI – Índice de Qualidade da Informação. O IQI se expressa em termos percentuais, correspondendo a uma fração da informação detectada em um portal web de governo e comparada em relação ao total possível de informações então consideradas necessárias para a caracterização abrangente de uma política pública da área analisada, que estaria disponível somente se todas as categorias de análise fossem preenchidas, ou seja, se houvesse informação correspondente a cada uma delas nos portais.

Uma das vantagens da metodologia do Índice de Qualidade da Informação é a possibilidade de desenhar tarefas específicas de coleta e análise de dados e atribuí-las a prestadores de serviços e bolsistas, como tenho feito nos projetos de pesquisa financiados por agências de fomento. Isto permite a elaboração de projetos de pesquisa capazes de verificar amplas amostras de pesquisa, compostas por mais de 500 páginas web de portais de governo.

Segundo o artigo *Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política*, os resultados do estudo da qualidade da comunicação pública digital de uma amostra específica apontam que “as informações disponíveis tendem a se concentrar majoritariamente em objetivos, recursos e ações atuais, ao passo que são notavelmente escassos os dados sobre recursos planejados, relações entre custo e efetividade e satisfação do usuário”. Torna-se possível sugerir que “os governos têm preferido divulgar informações simplificadas e tendem a se esquivar da exigência democrática de proporcionar

dados que permitam maior transparência de gestão e *accountability*” (ROTHBERG, 2014, p. 2). O IQI da amostra analisada referente ao Estado de São Paulo é de 32%, ou seja, as páginas web analisadas apresentam cerca de um terço das informações consideradas, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, como necessárias para a caracterização abrangente das políticas públicas enfocadas. Já o IQI da amostra analisada referente ao governo federal é de 25%, indicando um desempenho levemente inferior em relação ao governo paulista.

De acordo com a interpretação dos resultados que sugiro no artigo, “a escassez de referenciais para os editores de conteúdo dos portais eletrônicos de governo pode ser a causa preponderante das insuficiências detectadas”, de forma que, “diante da falta de diretrizes, critérios típicos das rotinas industriais de produção da notícia comuns ao jornalismo comercial seriam adotados”, gerando superficialidade e descontextualização (ROTHBERG, 2014, p. 12).

O artigo também sugere formas de aperfeiçoamento, que incluem a consideração dos critérios subjacentes às categorias de avaliação como referências para a gestão da comunicação pública digital.

A proposição do IQI também se baseia em reflexões desenvolvidas ainda no estágio de pós-doutoramento que realizei no âmbito do Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém-Doutores (Prodoc) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da UFSCar – Universidade Federal de São Carlos (PPGCTS).

Parte dessas reflexões está no capítulo *Tecnologias de democracia digital como novas ferramentas de sustentação da deliberação pública*, publicado no livro *Governo na web. Volume 2: reflexões teóricas e práticas* (Ed. Alínea; Capes).

Este texto sustenta que, no contexto da teoria democrática deliberativa, a participação na formulação coletiva de decisões exigiria qualidades como “pensamento crítico, abertura à legitimidade de novas ideias, ponderação diante de fatos ambíguos e construção de perspectivas sustentadas por dados confiáveis” (ROTHBERG, 2015a, p. 136). O argumento do artigo explora as seguintes questões: “quais são os obstáculos de natureza política, cultural e de gestão da comunicação pública digital que se colocam à expansão de redes de participação na formulação compartilhada de políticas públicas?” e “quais são os

meios mais eficazes para incentivar e orientar as mudanças necessárias ao enfrentamento daqueles obstáculos?” (ROTHBERG, 2015a, p. 136).

As respostas a estas questões incluem a consideração de que “os recursos tecnológicos podem ser usados para expandir a governança interativa, entendida como práticas de democratização da decisão pública que vão além da representação eleitoral”, de maneira que a oferta de informação com abrangência seria o primeiro passo para a criação de mecanismos criativos de governança interativa (ROTHBERG, 2015a, p. 149).

O percurso de amadurecimento acadêmico teve uma etapa importante com a aprovação do projeto de pesquisa intitulado “Comunicação pública, democracia digital e ecologia: a qualidade da informação sobre sustentabilidade ambiental nos portais eletrônicos de governo” (Programas Regulares/Auxílios a Pesquisa/Projeto de Pesquisa/Projeto de Pesquisa – Regular, Área/Subárea: Comunicação/Relações Públicas e Propaganda, Processo 2013/22772-5), com vigência de 01/03/2014 a 29/02/2016. O capítulo *Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade*, publicado no livro *Comunicação, tecnologia e ambiente* (Ed. Hucitec; Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco), esboça o contexto teórico e o desenho metodológico da pesquisa financiada pela Fapesp. O texto teve sua primeira versão apresentada no 23º Encontro da Compós – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, realizado em 2014 em Belém (PA).

O capítulo *Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade* sugere a existência de “lacunas de conhecimento sobre a qualidade da informação disponível nos portais de governo, sejam eles municipais, estaduais ou na esfera federal, diante das exigências da cidadania pensada em sua dimensão de direito à informação sobre gestão pública” (ROTHBERG, 2015b, p. 134). Como contribuição à busca de conhecimento científico para suprir tais lacunas, a pesquisa acadêmica deveria buscar “avaliar a qualidade da comunicação pública digital como fonte de informação sobre o desempenho de políticas estaduais e federais de sustentabilidade ambiental, diante das demandas de desenvolvimento social e econômico (...)” (ROTHBERG, 2015b, p. 135-136).

A proposta de metodologia de pesquisa inclui a formulação de 20 categorias de análise de informações sobre políticas públicas de sustentabilidade, presentes em portais web de governo. A sistemática de avaliação de informações propõe o cálculo, a exemplo da pesquisa financiada pelo Edital MCT/CNPq/MEC/ CAPES nº 02/2010 - Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas (comentada acima), de um Índice de Qualidade da

Informação, tido no contexto como indicador da abrangência de dados em relação a considerações normativas sobre o desempenho de um portal web de governo para o atendimento do direito à informação.

O capítulo *Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade* assinala que a demanda pública por visibilidade e transparências se impõe inclusive “em torno da construção e desenvolvimento de uma agenda ambiental, dado que a sinergia entre os atores se coloca cada vez mais como fundamental para o engajamento dos diversos setores e a consecução de suas metas de desenvolvimento sustentável” (ROTHBERG, 2015b, p. 149).

Com a metodologia proposta, “torna-se possível obter números e estatísticas relativos ao desempenho dos governos da criação e manutenção de uma esfera pública *on-line* de visibilidade de sua atuação”, segundo o texto; além disso, “passam a ser possíveis a caracterização e a compreensão dos enquadramentos conferidos às políticas, com a identificação dos diferentes papéis atribuídos aos diversos setores sociais”, e isto poderia “contribuir para fundamentar a apreciação do potencial da comunicação pública digital para o aprofundamento democrático e indicar oportunidades de aperfeiçoamento para ampliar a transparência e a *accountability* dos governos” (ROTHBERG, 2015b, p. 149).

Finalmente, concluo a apreciação crítica dos trabalhos reunidos nesta Parte I sob o eixo “Comunicação pública e democracia digital” com comentários sobre o artigo *Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa*, publicado pelo periódico *Líbero*.

Este artigo possui uma articulação original de perspectivas que estudei durante a realização, entre 1º de dezembro de 2014 e 30 de janeiro de 2015, de estágio de pesquisa na condição de Visiting Research Fellow no King’s College London (Inglaterra). O trabalho sugere direções de pesquisa que poderão trazer modificações no curso das investigações que tenho desenvolvido na intersecção entre comunicação pública e democracia digital.

A novidade formulada por meio dos estudos no estágio no King’s College London, sintetizada no artigo *Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa*, reside na proposta de que as realizações de democracia digital passem a incluir a recuperação e o registro de narrativas e memórias, objetivando a preservação da trajetória de movimentos sociais envolvidos na governança hídrica.

No contexto do artigo, a crise hídrica, um dos problemas mais prementes de sustentabilidade no Brasil, “pode ser estudado com profundidade se alçado a um quadro dife-

renciado, no qual compareçam elementos como cidadania e sustentabilidade” (ROTHBERG, 2015c, p. 133), entrecruzados com um objeto de pesquisa em comunicação que, no texto, é considerado nos termos das *memórias de engajamento*. Tais memórias são “acumuladas por indivíduos e grupos sociais em suas experiências na luta pela gestão com justiça social de recursos hídricos” em conselhos gestores do meio ambiente, em particular nos comitês de bacia hidrográfica, detentores de papel central na formulação, execução e avaliação de políticas públicas (ROTHBERG, 2015c, p. 141).

Se “a comunicação pode assumir um papel na ativação e na preservação das memórias de engajamento, torna-se relevante delimitar estratégias adequadas de gestão da comunicação entre os setores sociais envolvidos nos comitês gestores do meio ambiente (...)”, segundo o texto (ROTHBERG, 2015c, p. 134). “A circulação aberta, preferencialmente em meio digital, de registros de lutas passadas e presentes constitui ativo importante para facilitar a articulação social em torno da tomada de decisão política” (p. 134).

O argumento do artigo *Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa* sugere como “necessárias, inclusive para enfrentar o déficit de participação política que impacta a gestão ambiental na crise hídrica que afetou o Brasil no ano de 2014, a ativação, a recuperação e a circulação de memórias de engajamento” com a contribuição de “projetos de pesquisa em comunicação que fundamentem a criação e manutenção de repositórios digitais” de preservação da memória (ROTHBERG, 2015c, p. 141). No artigo, a “memória social, configurada em determinada convergência interdisciplinar, foi caracterizada como ativo capaz de fortalecer a articulação social, uma vez recuperada, preservada e recirculada adequadamente em sistemas digitais” (p. 141).

Considero este artigo como uma espécie de ápice de meu percurso de pesquisa na intersecção entre comunicação pública e democracia digital, em função da originalidade de sua contribuição para pensar objetos diferenciados de investigação, em linha com o estágio de desenvolvimento dos estudos britânicos na área de comunicação e sustentabilidade. As sugestões para o desenho de projetos de pesquisa em comunicação delineados pelo texto são promissoras, e espero explorar algumas delas no futuro breve.

2.3 Considerações

Este texto de apreciação crítica de parte de minha produção acadêmica foi elaborado para atendimento das normas de Edital de Concurso de Livre-Docência em Sociologia da Comunicação no Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Faac/Unesp). O percurso aqui abrangido se inicia em 1995, quando ingressei no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Faac/Unesp), e se encerra em 2015, ano de conclusão deste volume.

Do total de artigos publicados em periódicos acadêmicos, trabalhos completos publicados em anais de eventos, livros e capítulos de livros, selecionei 12 publicações para compor a presente abordagem, que foram distribuídas em dois eixos representativos da maior parte da produção acadêmica. O primeiro eixo foi denominado “Jornalismo e política”, contendo três artigos de periódicos científicos e três capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2006 e 2015. O segundo eixo foi denominado “Comunicação pública e democracia digital”, contendo quatro artigos de periódicos científicos e dois capítulos de livros acadêmicos, publicados entre 2008 e 2015.

Apreciados em conjunto, os dois eixos representam parte de meu esforço acadêmico realizado no sentido de trazer uma contribuição original ao avanço do conhecimento científico. As 12 publicações aqui comentadas representam um pouco mais de um décimo da produção total e foram escolhidas porque podem ser avaliadas como etapas de um percurso de amadurecimento intelectual, que pode ter trazido uma contribuição significativa à ciência. Sobretudo, espero ter evidenciado que a trajetória se destaca especialmente por ter conduzido à formação de uma expertise acadêmica capaz de gerar novos frutos e estender a contribuição, considerando que a conquista de uma Livre-Docência se justifica inclusive por lastrear perspectivas de futuro.

Neste sentido, em caráter conclusivo, comento brevemente como cada eixo poderá ser explorado nos próximos anos.

O eixo “Jornalismo e política” deverá ser prolongado por projetos de pesquisa em discussão no âmbito da Renoi – Rede Nacional de Observatórios de Imprensa. Debateremos atualmente as possibilidades de um projeto em rede, em que seus diversos polos assumirão tarefas complementares em abordagens empíricas sobre a qualidade do jor-

nalismo praticado por meios de comunicação de todo o país. Deverão estar integrados nessa empreitada, além de meu próprio empenho e de algumas de minhas orientações de iniciação científica e mestrado, pesquisadores da Universidade Federal de Sergipe, Universidade de Brasília e Universidade Federal de Santa Catarina. Serão buscados recursos do CNPq e, possivelmente, da Unesco.

Já em relação ao eixo “Comunicação pública e democracia digital”, vejo um conjunto de possibilidades que vai além da verificação da gestão da qualidade das informações sobre políticas públicas de sustentabilidade em portais web de governo. Uma nova direção a ser imprimida a esta intersecção de objetos de pesquisa parte do pressuposto de que informação é um ativo fundamental para a formação da cidadania, mas pode não ser suficiente como incentivo ao engajamento social. Além disso, a nova direção supõe que as memórias dos setores sociais envolvidos direta ou indiretamente nas instâncias de gestão ambiental, se disseminadas por meio do suporte digital em soluções tecnológicas de comunicação, possivelmente nos próprios portais web dos conselhos ambientais, podem encorajar outros cidadãos para o exercício da cidadania.

A memória social pode ser estudada como narrativa que contribui para a defesa da cidadania hídrica, entendida como direito a um ambiente seguro e ao abastecimento ininterrupto de água potável. Por isso, a direção de pesquisa focada em memórias de engajamento, conforme a proposta do artigo *Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa*, último trabalho comentado no eixo “Comunicação pública e democracia digital”, deve se beneficiar da colaboração internacional que iniciei por meio do projeto intitulado “Narratives of water (NoW): a cross-cultural exploration of digital hydro-citizenship in the UK and Brazil”, aprovado pela Fapesp no âmbito da chamada Sprint 01/2015, em parceria com Joanne Garde-Hansen (Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick). O projeto se caracteriza como Auxílio à Pesquisa Regular, Área/Subárea: Comunicação/Relações Públicas e Propaganda, vigência de 01.10.2015 a 30.09.2017 (Processo 2015/50070-0). A colaboração visa justamente o aprofundamento das perspectivas de estudo da memória social como elemento de resiliência e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, além de incentivo ao engajamento social.

Este contexto teórico-metodológico deverá se constituir como fermento para novas publicações, na esteira dos desdobramentos do estágio de maturidade científica que pretendi demonstrar neste volume preparado para o Concurso de Livre-Docência em Sociologia da Comunicação.

3. PARTE II

A Parte II reproduz, na íntegra e no formato como foram publicados, os textos selecionados e comentados na Parte I.

A ordem das publicações obedece à sequência em que foram comentadas na Parte I.

Desta forma, as publicações serão apresentadas na seguinte ordem:

Eixo “Jornalismo e política”

- 3.1 ROTHBERG, D. Conselhos de mídia e capital social. *Alceu* (PUCRJ), v. 6, n.12, p. 155-169, 2006.
- 3.2 ROTHBERG, D. Jornalismo, educação profissional e diretrizes curriculares. In: SOARES, M. C.; VICENTE, M. M.; NAPOLITANO, C. J.; ROTHBERG, D. (orgs.). *Mídia e cidadania: conexões emergentes*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012, p. 215-232.
- 3.3 ROTHBERG, D. Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Vitrine e vitraço: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*. Covilhã: Labcom Books; Universidade da Beira Interior, 2010a, p. 21-34.
- 3.4 ROTHBERG, D. O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Vitrine e vitraço: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*. Covilhã: Labcom Books; Universidade da Beira Interior, 2010b, p. 53-68.
- 3.5 ROTHBERG, D. Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco. *Série Debates CI (Unesco)*, v. 4, p. 1-44, 2010c.
- 3.6 ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes. *Opinião Pública* (UNICAMP), v. 20, n. 3, p. 407-424, 2014.

Eixo “Comunicação pública e democracia digital”

- 3.7 ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública* (UNICAMP), v. 14, n. 1, p. 149-172, 2008.
- 3.8 ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad (En Línea)*, v. 5, n. 14, p. 69-87, 2010.

- 3.9 ROTHBERG, D. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós (Brasília)*, v. 17, n. 1, p. 1-16, 2014.
- 3.10 ROTHBERG, D. Tecnologias de democracia digital como novas ferramentas de sustentação da deliberação pública. In: HAYASHI, M. C. P. I. RIGOLIN, C. C. D.; BARBOSA, H. (orgs.). *Governo na web. Volume 2: reflexões teóricas e práticas*. Campinas: Alínea; Capes, 2015a, p. 111-126.
- 3.11 ROTHBERG, D. Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade. In: LIMA, M. C.; ALMEIDA JÚNIOR, A. ANDRADE, T. N. (orgs.). *Comunicação, tecnologia e ambiente*. Recife, PE: Hucitec; Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, 2015b, p. 125-143.
- 3.12 ROTHBERG, D. Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa. *Líbero (FACASPER)*, v. 18, n. 35, p. 133-144, 2015c.

- 3.1 ROTHBERG, D. Conselhos de mídia e capital social. *Alceu* (PUCRJ), v. 6, n.12, p. 155-169, 2006.

Conselhos de mídia e capital social

Danilo Rothberg

Quando dificulta a expressão legítima e equilibrada do pluralismo político, a mídia é acusada de descumprir uma função historicamente requerida pelas democracias liberais. A fim de zelar pela qualidade e pela diversidade da informação que chega ao público através dos meios de comunicação de massa, diversos Estados modernos lograram construir instituições sólidas como os sistemas públicos de radiodifusão da Europa Ocidental e as respectivas legislações no setor.

Já em países como o Brasil, o livre mercado trouxe resultados que estão hoje sob intenso questionamento, especialmente após a criação do Conselho de Comunicação Social pelo Congresso Nacional, do qual se espera uma atuação decisiva na defesa da função social da mídia.

Este contexto ganha contornos específicos se analisado no quadro do debate atual entre culturalismo e neo-institucionalismo. Assim, cabe avaliar como um país que convive há 40 anos com os limites impostos pela atual configuração de mídia comercial – e pelos respectivos valores, hábitos e expectativas – poderia criar um arcabouço institucional capaz de resguardar a pluralidade da informação.

Este texto retoma aspectos da discussão sobre os papéis das culturas nacionais e das instituições na manutenção do capital social que o desenvolvimento de um país democrático exige, inserindo a função dos meios de comunicação no debate a fim de apontar obstáculos que precisam ser considerados quando se pretende tornar a mídia mais responsiva ao que dela se espera nas democracias liberais contemporâneas. São revisadas características do contexto legal brasileiro de frágil regulação da mídia e, por fim, são apontadas qualidades ideais de um sistema de manutenção da qualidade dos meios de comunicação.

Democracia e capital social

No cenário atual da discussão acadêmica sobre o papel das instituições na manutenção da vitalidade de uma democracia, aponta-se a importância de considerar os arcabouços institucionais de duas formas específicas. De um lado, eles são vistos como mero resultado de tradições culturais mais abrangentes que, estas sim, seriam responsáveis pela criação e sustentação dos elementos aptos a gerar a eficácia das políticas públicas em diferentes setores. De outro, são considerados o estímulo para o desenvolvimento e a consolidação de traços culturais capazes de lograr, adiante, o mesmo tipo de eficiência.

Um ponto em comum a ambas as perspectivas é o reconhecimento de que as instituições, sozinhas, não são capazes de construir caminhos seguros para o desenvolvimento dos segmentos sociais envolvidos em determinada política pública. Outro pressuposto compartilhado é o de que comportamentos, valores e hábitos podem estar a tal ponto arraigados em uma dada sociedade, que passam a ser eles, e não as instituições – sejam elas legislações, conselhos, comissões, autarquias, departamentos, etc – que definem o sucesso ou o insucesso das estratégias de um governo, muitas vezes à revelia do planejamento ditado pelas instituições.

Surge, assim, o conceito de capital social, qualidade obtida a partir do fortalecimento generalizado do exercício dos direitos civis e políticos entre a população de um município, região ou país. Ou seja, trata-se de uma qualidade observada em uma coletividade que situa a participação popular como prioridade nos processos democráticos de definição e implementação de políticas públicas.

Acredita-se, neste contexto, que o poder das tradições culturais deve, de alguma forma, ser avaliado e monitorado pelos administradores. E a maneira mais eficiente seria, justamente, aquela dada por instituições aptas a fortalecê-las na direção de sua expressão cidadã, isto é, no sentido de sua crescente catalisação pelos processos políticos. Uma democracia desenvolvida é aquela na qual comportamentos, hábitos e valores sejam valorizados exatamente na medida em que resultem no fortalecimento institucional, e vice-versa: as instituições poderiam se tornar mais eficazes se impelidas pelas tradições culturais, dinamizando o capital social necessário ao sucesso das políticas públicas. O Estado, por si só, não seria suficiente; exigiria um terreno de receptividade às suas ações e decisões, capaz de realimentá-las, tornando-as mais eficazes, de forma a ampliar a adesão e assim por diante.

Abu-El-Haj (1999) foca este aspecto, sustentando que uma burocracia governamental pode não dispor, sozinha, do poder político exigido para conduzir políticas públicas bem-sucedidas. Por mais eficiente que seja, o Estado não pode prescindir do público, e o reconhecimento da necessidade de incluí-lo na formulação e na implementação de políticas não significa perda de autonomia, mas ampliação da capacidade de produzir a resposta desejada pelas comunidades.

O capital social, entendido como a capacidade de setores das comunidades engajarem-se na consecução de políticas orientadas ao desenvolvimento social, econômico e político a fim de ampliar sua eficiência, é visto na perspectiva do autor como elemento importante para entender o sucesso de políticas implantadas em diversas partes do mundo.

Segundo Abu-El-Haj, a otimização do capital social é alcançada na medida em que se desenvolvem relações de confiança e reciprocidade na comunidade:

Em outras palavras, em duas ou mais comunidades em que o nível educacional das pessoas e os recursos materiais oferecidos são constantes, o que distingue o desempenho de seus membros é a confiança estabelecida, que permite a mobilização coletiva e a maximização dos recursos individuais existentes (1999: 68).

Um elemento que pode ser visto como fundamental para o desenvolvimento do capital social é a cultura política estimuladora do associativismo horizontal, forma de organização que propicia o incremento do bem-estar social a partir da eficiência obtida por redes de solidariedade e confiança que atuam de maneira decisiva para o sucesso das políticas governamentais.

Certas tradições culturais, como aquelas alinhadas à tradição britânica, poderiam resultar em condições adequadas ao melhor rendimento do capital social, ao passo que a linhagem ibérica lograria centralização autoritária e clientelismo. Isto explicaria outras divergências, como a desigualdade entre o desenvolvimento dos Estados Unidos, por exemplo, e de países da América Latina. O argumento pode ser relacionado a Weber (1987), que associa o protestantismo à estruturação de relações horizontais, e o catolicismo à verticalização que origina hierarquias rígidas, marcadas pela desconfiança em suas relações sociais. Desta forma, a inclinação culturalista chega a ver obstáculos às políticas públicas em países em desenvolvimento, nos quais não haveria condições propícias ao autogoverno. Essas nações estariam condenadas ao atraso econômico, já que nelas não se verificaria a existência de experiências de associativismo horizontal.

Distinguem-se, segundo Abu-El-Haj (1999), duas abordagens interpretativas do capital social: o culturalismo e o neo-institucionalismo. Para o primeiro, são as particularidades culturais os fatores determinantes no estabelecimento de redes cívicas de participação; para o segundo, é a natureza da intervenção institucional que pode dispersar ou aglutinar as forças sociais – ou seja, a ação estatal deve ser considerada elemento catalisador da ação coletiva.

No segundo caso, indica o autor, “a função do Estado passaria de ação reguladora da interação social para um ativismo político mobilizador do capital social” (1999: 72).

De maneira geral, o êxito de experiências retomadas pelo autor está distante dos extremos do estatismo e do neoliberalismo, figurando como resultado de uma “coordenação de esforços entre as instituições e as iniciativas coletivas da sociedade” (1999: 75). Trata-se de uma construção política de capital social, cuja viabilidade depende da natureza das instituições públicas, da missão atribuída pelos atores políticos à mobilização coletiva e da qualidade das lideranças sociais.

O autor reconhece uma limitação à abordagem neo-institucional, que “omite um fator fundamental subjacente ao ativismo institucional: a natureza das elites políticas e seu projeto de poder” (1999: 76). Ele sugere que o debate sobre capital social deve incorporar dois aspectos: devem ser consideradas as condições culturais das comunidades como fatores que afetam o desenvolvimento do engajamento cívico, mas também se deve atentar para a força de instituições aptas a estimular a mobilização coletiva. Redes de cooperação e confiança podem surgir mais facilmente em condições de associativismo horizontal do que sob hierarquias impostas; ao mesmo tempo, a mobilização do capital social deve ocorrer com mais dificuldade na ausência de um quadro institucional receptivo.

Sob outra ótica, o neo-institucionalismo pode ser caracterizado em três versões (Hall e Taylor, 2003): histórico, da escolha racional e sociológico.

Na perspectiva do neo-institucionalismo histórico, as instituições são tidas como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (2003: 196). O conceito abrange, desta forma, quaisquer “regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização”.

Segundo esta conceituação, os indivíduos obtêm satisfação do modo com o qual as instituições organizam-lhe a vida em sociedade; eles servem-se de modelos já conhecidos para mover-se no tecido social, e suas expectativas são dadas por protocolos comuns facilmente reconhecíveis. “Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação”, sintetizam Hall e Taylor (2003: 198).

A continuidade dos mecanismos instituídos se dá, neste contexto, justamente pela naturalidade com a qual eles determinam a realidade social, escamoteando possibilidades distintas de forma automática, em um processo que vai resultar em uma espécie de tradição política. “Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar” (2003: 199). A imagem de mundo daí composta determina as próprias expectativas em relação ao sistema, de tal maneira que a inércia inibirá o aparecimento ou a mera discussão de desenhos alternativos. Assim, “as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados”.

Já sob o enfoque do institucionalismo da escolha racional, uma instituição se mantém ao longo do tempo porque assenta-se sobre um acordo voluntário que permite, aos indivíduos nela interessados, obter o máximo de benefícios para todos eles, coletivamente. Neste cenário, as instituições são tidas como formas de arranjo que permitem a obtenção de soluções ótimas – consideradas do ponto de vista da coletividade – em detrimento de arranjos excludentes que levariam a soluções sub-ótimas, ou boas apenas para parcelas da sociedade. “Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes” (2003: 206).

Por fim, o institucionalismo sociológico considera os protocolos institucionais não como formas de maximização instrumental da relação entre meios e fins ou da busca por eficácia de uma organização, mas sim como resultado de práticas culturais. Nesta perspectiva, o conceito de instituição é definido de forma flexível, “incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (2003: 209).

Nesta concepção, segundo Hall e Taylor (2003: 209), a cultura passa a ser entendida como “uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento”. Torna-se importante, de acordo com os autores (2003: 210), verificar o modo “como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores”. E, vale destacar, o corpo institucional não apenas orienta o que fazer em determinadas situações, mas justamente o que é possível fazer, ou seja, o alcance das escolhas aceitas em um determinado contexto social.

Neste contexto, afirmam-se determinados comportamentos ligados ao associativismo como fatores favoráveis à consolidação democrática. “O engajamento cívico somente seria possível com o florescimento de associações autônomas que agrupassem os cidadãos, facilitando o compartilhamento de uma relativa igualdade de condições e de uma missão política comum”, aponta Abu-El-Haj (1999: 76). “A verticalização da política moderna nos partidos oligárquicos e nos ritos institucionais formais aniquilam o ativismo político. Crescentemente, a política perde seu sentido público e o cidadão comum se isola na sua vida privada” (1999: 76).

Uma vez que se assume o papel central dos meios massivos de comunicação no estímulo ou desestímulo à participação política da sociedade civil, cabe apontar nexos possíveis entre a noção de capital social e a vigilância que poderia ser exercida sobre a atuação da mídia por instituições criadas por relações de associativismo horizontal.

O papel da mídia no contexto

À medida que os meios de comunicação massiva assumem papel privilegiado na construção e na veiculação de representações de natureza ideológica e cultural, a exigência da construção de uma cultura democrática vigorosa encontra problemas. Os veículos são empresas e, assim, possuem interesses específicos, que nem sempre serão compatíveis com o imperativo do amadurecimento progressivo de um sistema democrático.

E, com a crescente atenção dedicada à importância dos meios de comunicação massiva na constituição de um cenário no qual estão representados os temas relacionados de forma geral às políticas públicas, a própria mídia surge neste contexto como objeto que mereceria instâncias de participação aptas a exercer pressão para que os veículos cumprissem o papel que deles se espera nas democracias liberais contemporâneas, qual seja, o de dar vazão à pluralidade necessária à constituição de sujeitos autônomos, estritamente necessários em um sistema político que elege a participação cívica como vetor do desenvolvimento.

No entanto, a problemática da regulação da função social da mídia não vem à tona no Brasil, como se o público devesse meramente se contentar com o que recebe dos canais de TV abertos – de recepção supostamente gratuita¹ – e como se a única forma de protestar contra a tendenciosidade de jornais e revistas fosse recusar o último exemplar nas bancas ou negar a eles a renovação de assinatura.

É neste contexto que deve ser afirmado o imperativo de tornar os meios de comunicação mais responsivos ao que deles se exige para o fortalecimento das democracias contemporâneas. Torna-se importante a constituição de instituições capazes de exercer pressão de forma organizada sobre a mídia, que deve dar forma e voz aos diferentes posicionamentos coexistentes em dada sociedade. Trata-se, neste caso, do legítimo direito à informação, muitas vezes mal atendido pela mídia comercial, que tende a noticiar o quê e da forma que melhor corresponda às suas perspectivas de lucro imediato.

Como se sabe, o fato de que os meios de comunicação de massa dificilmente serão capazes de atender ao interesse público se abandonados à sorte do mercado é plenamente reconhecido pelos países ricos da Europa Ocidental, que criaram instituições específicas para zelar pela qualidade das informações disponíveis ao público em geral, especialmente nos meios eletrônicos, nos quais o acesso se tornava limitado em função do estreito espectro eletromagnético de transmissão.

Segundo o Ofcom (Office of Communications), atual instância reguladora do sistema de radiodifusão britânico, por exemplo, a televisão em um sistema de mercado falha em quatro aspectos: a) não é capaz de oferecer informação precisa e plural o suficiente para a formação de cidadãos no nível de esclarecimento exigido pelas democracias liberais contemporâneas; b) não é capaz de cultivar uma identidade cultural a partir da expressão das diferentes comunidades regionais, o que abre

caminho para a dominação de valores culturais de outros países; c) não consegue estimular, apesar da enorme potencialidade do meio televisivo, o interesse sobre o domínio de conhecimentos de história, ciência e meio ambiente, imprescindíveis ao crescimento intelectual; d) é incapaz de disseminar valores comuns sobre como a sociedade funciona, quais regras devem ser seguidas e quais relacionamentos devem ser construídos (Office of Communications, 2004: 6). Além disso, um mercado de telecomunicações oferece um dos maiores riscos a uma sociedade democrática, caso haja apenas uma “limitada gama de perspectivas disponíveis nas notícias e programas sobre assuntos da atualidade, modeladas pelas agendas das principais corporações no controle dos empreendimentos de radiodifusão”.

Isto é, se a vigilância sobre os meios de comunicação de massa pode, de um lado, tornar a própria mídia mais sensível à sua função social e política, de outro serve para que seja fortalecida a própria cultura de participação democrática. Kliksberg (1999: 31) aponta a importância da informação como estímulo à participação:

Aspira-se a substituir a “democracia passiva” por uma “democracia inteligente”, em que o cidadão seja amplamente informado, tenha múltiplos canais para fazer chegar continuamente seus pontos de vista – não só a eleição das autoridades máximas a cada tantos anos – e exerça uma influência real constante sobre a gestão dos assuntos públicos.

Segundo o autor, o desenvolvimento de processos de fortalecimento da sociedade civil é uma tendência que exige a mobilização social, para a qual, inclusive, a mídia deve ser chamada (1999: 33):

Um ponto central a encarar (...) é a geração de consciência pública a respeito das vantagens da participação. É necessário procurar que o tema transcenda a discussão dos especialistas e se converta em uma questão da agenda pública, das suas implicações de toda ordem. Requer-se um trabalho intensivo com os meios de comunicação de massa sobre o assunto e, desse modo, alimentar a discussão com informação detalhada sobre todos os aspectos: potencial, dificuldades esperáveis, experiências internacionais, ensinamentos das experiências realizadas e em marcha. Dada a genuinidade da proposta da participação, uma opinião pública informada a respeito pode ser um ativo fator em seu favor.

Neste contexto, a consciência sobre a importância da participação deveria envolver os meios de comunicação na difusão desse valor, que hoje pode ser erigido no Brasil através dos conselhos municipais em áreas como educação, saúde, desenvolvimento urbano, defesa dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência².

E, o que é ainda mais desejável, a atenção da mídia sobre a relevância da participação deveria envolver os meios de comunicação a tal ponto que sua própria atuação fosse monitorada por estruturas de participação pública, concretizadas em formatos específicos para cada mídia, seja ela eletrônica (rádio, TV e internet) ou impressa, capazes de exigir a responsabilização necessária ao atendimento integral do direito à informação, algo inclusive previsto, no Brasil, pelo artigo 5 da Constituição Federal. No entanto, as instituições brasileiras de regulação de mídia são frágeis. Também nessa área, reina uma vaga noção do que seja interesse público e do que é necessário para preservá-lo.

A regulação brasileira da mídia

São conhecidos os artigos 221 e 224 da Constituição Federal, capítulo V. Segundo o primeiro, a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos princípios de “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” (inciso I), “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação” (II), “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei” (III) e “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” (IV). Já o segundo determina que o “Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei”.

Além destes dois dispositivos, deve-se destacar o artigo 223, que atribui ao Poder Executivo a outorga e a renovação de concessões para a radiodifusão, afirmando que a “não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal”, que o “cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial” e “o prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão”.

O Conselho de Comunicação Social (CCS) foi instituído pela lei 8.389 de 1991, mas passou a funcionar somente após a aprovação de seu regimento interno pela Mesa do Senado Federal e a conseqüente eleição de seus primeiros integrantes, em 5 de junho de 2002. Segundo o artigo 2 da lei, o CCS “terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal”. O órgão possui 13 integrantes, com representantes das empresas de rádio, televisão, imprensa, um engenheiro da área de comunicação, representantes das categorias profissionais dos jornalistas, radialistas, artistas de cinema e vídeo, e cinco representantes da sociedade civil.

Assim, entre as funções do CCS, estão a defesa do “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” nos meios de comunicação. No entanto, como

“valores éticos e sociais” são algo difícil de definir – especialmente sua apropriação pela programação de televisão – e como o conselho permanece como órgão auxiliar do Congresso Nacional, vale dizer, sujeito aos problemas de representatividade comuns ao Poder Legislativo no Brasil, a tarefa de lutar por qualidade na televisão aberta continua algo difuso e sem responsáveis diretos.

E, considerando-se que a atual Lei de Imprensa é de 1967 e tem sido evitada pelos eventuais ofendidos, que não querem ser acusados de proteger-se com o recurso a um instrumento legal gerado pela última ditadura militar, atualmente o meio legal de proteção que resta contra a mídia no país é dado pelo Código Civil (lei 10.406 / 2002). Segundo o artigo 953, a “indenização por injúria, difamação ou calúnia consistirá na reparação do dano que delas resulte ao ofendido”. O parágrafo único alerta para os riscos envolvidos nas exigências de indenização – “Se o ofendido não puder provar prejuízo material, caberá ao juiz fixar, equitativamente, o valor da indenização, na conformidade das circunstâncias do caso”.

Trata-se, pode dizer, de algo insuficiente. O quadro é complementado por campanhas como “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, lançada em 2002 pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e organizações da sociedade civil. A iniciativa promove o “acompanhamento permanente da programação da televisão para indicar os programas que – de forma sistemática – desrespeitam convenções internacionais assinadas pelo Brasil, princípios constitucionais e legislação em vigor que protegem os direitos humanos e a cidadania” (2005).

O “ranking da baixaria” é listado no *site* da campanha (www.eticanatv.org.br), e os excessos indicados por denúncias são encaminhados ao Ministério Público. A campanha também produz pareceres que apontam problemas de diversos programas de TV. É uma iniciativa de grande importância, mas de resultados que ainda esperam ser ampliados.

Assim, parece frágil o contexto institucional que regula a atuação da mídia brasileira. Cabe, desta forma, apontar qualidades ideais de sistema de manutenção da função social dos meios de comunicação. Uma arquitetura desejável seria justamente aquela dada a partir dos níveis municipais de abrangência política, que se relacionariam a estruturas mais amplas, estaduais, convergindo, talvez, para um CCS modificado.

Os sistemas de responsabilização da mídia

A função social dos meios de comunicação de massa deve ser objeto dos chamados conselhos de imprensa, instituição evocada por Bertrand (2002). “Os conselhos de imprensa apareceram em países que compartilhavam os mesmos valores e as mesmas preocupações com democracia – ou em países que estiveram sob a influência colonial ou cultural de democracias ocidentais”, descreve (2002: 142).

Foram ou são mais comuns nos países desenvolvidos, e raros na América Latina. Os modelos vêm principalmente do Reino Unido, e renderam, segundo o autor, 40 conselhos após a Segunda Guerra Mundial. São, em geral, instituições não vinculadas ao Estado, às categorias profissionais do jornalismo ou às empresas de comunicação, que centram seu foco na defesa da função social de mídia e sua independência. “Um conselho de imprensa é uma maneira de utilizar a opinião pública, mais forte do que antes, com a finalidade de fazer pressão sobre a mídia para que ela sirva melhor à população” (2002: 143).

O problema a ser enfrentado pelos conselhos de imprensa é específico, já que a imprensa nas democracias é, destaca o autor, indústria, serviço público e poder político ao mesmo tempo. “Desta tríplice natureza decorre a maioria de seus problemas, pois ela acarreta uma associação conflituosa entre quatro grupos: os cidadãos, os jornalistas, os proprietários dos materiais e os dirigentes da nação, eleitos ou nomeados”.

Além disso, na perspectiva de Bertrand há duas ameaças principais à liberdade de expressão. A primeira é o próprio Estado; isto significa que um conselho de imprensa não poderá contar com representantes estatais. A segunda é o poder econômico dos próprios meios de comunicação. No entanto, Bertrand aponta, como uma das formas de sobrevivência dos conselhos (que exigem infra-estrutura e publicidade para seu funcionamento), o apoio das empresas de mídia. Neste caso, seus representantes devem ser tolerados nos conselhos, e o poder econômico deve ser cerceado pela vigilância dos outros integrantes, provenientes de grupos de usuários, jornalistas, proprietários, outros profissionais da comunicação, legisladores e juízes.

Entre as diversas combinações possíveis para um conselho, sete são registradas historicamente, aponta o autor (2002: 148):

(...) somente proprietários, como no Peru; proprietários e jornalistas, como em Luxemburgo; proprietários e usuários, como na Grã-Bretanha desde 1990; somente jornalistas, como na Bélgica; jornalistas e usuários, como nos Países Baixos; proprietários, profissionais e usuários, como na Nova Zelândia, o modelo clássico; proprietários, profissionais, usuários e legisladores, como na Índia.

Cada combinação tem suas vantagens e desvantagens. Os jornalistas tendem a se ver como as melhores pessoas para definir o que é notícia e como o será, embora apenas os donos dos veículos de comunicação tenham o poder efetivo para fazê-lo. Já os políticos tendem a gerar desinformação, enquanto cabe ao público a defesa do direito à informação. Para superar o impasse, Bertrand (2002: 148) propõe uma hierarquia de conselhos, começando do tipo mais desejável para o menos desejável:

A.1. os conselhos mistos tripartites, compreendendo representantes dos proprietários, dos jornalistas e dos usuários, como na Austrália; A.2. os conselhos mistos bipartites, compreendendo donos e usuários, como no Reino Unido desde 1990 – ou jornalistas e usuários, como nos Países Baixos; B. os conselhos profissionais bipartites, comportando donos e jornalistas, como na Alemanha. E depois, paralelamente ao conceito de conselho de imprensa: C.1. os conselhos reservados ao patronato, como no Japão, que são mais escritórios de controle de qualidade; C.2. os conselhos reservados aos jornalistas, como na Suíça, que são mais comissões de disciplina.

Convém lembrar que, no Brasil, a proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo, lançada pela Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas) e acolhida pelo Executivo federal em 2004 (que o apresentou ao Congresso Nacional em forma de Projeto de Lei), foi arquivada pela Câmara dos Deputados no mesmo ano. Era algo como o tipo C.2, ou o menos desejável, segundo Bertrand, se o objetivo é ampliar a vigilância sobre a mídia.

Nos conselhos, a luta pela liberdade de imprensa, pela pluralidade e contra a manipulação da informação associa-se à defesa dos códigos deontológicos da profissão jornalística. Cabe, para aclarar este contexto, percorrer o caminho de Bertrand, que situa a deontologia e os conselhos de imprensa no quadro dos chamados sistemas de responsabilização da mídia (ou MAS, na sigla em inglês, de *Media Accountability Systems*).

Configurada, em primeiro lugar, segundo as tradições de cada país, a deontologia do jornalismo também pode assumir feições específicas em função de cada meio de comunicação. No entanto, a maioria dos traços são comuns mundialmente. O código de ética da Fenaj (Bucci, 2000: 215-217), por exemplo, determina que a “informação divulgada pelos meios de comunicação pública se pautará pela real ocorrência dos fatos e terá por finalidade o interesse social coletivo” (artigo 3), e que a “obstrução direta ou indireta à livre divulgação da informação e a aplicação de censura ou autocensura são um delito contra a sociedade” (artigo 5).

Além disso, segundo o código, o jornalista não pode “submeter-se a diretrizes contrárias à divulgação correta da informação” ou “frustrar a manifestação de opiniões divergentes ou impedir o livre debate” (artigo 10). O profissional deve evitar a divulgação de fatos “com interesse de favorecimento pessoal ou vantagens econômicas” e “de caráter mórbido e contrário aos valores humanos” (artigo 13).

O arsenal dos MAS, que Bertrand (2002: 35) qualifica como “arsenal da democracia”, divide-se em três grupos: “documentos impressos ou difundidos por radiotelevisão; pessoas, indivíduos ou grupos; e processos, longos ou curtos”.

No topo da lista do primeiro grupo, estão justamente os códigos deontológicos. Mas a categoria também abrange orientações mais ou menos flexíveis, como

manuais de redação, colunas de cartas dos leitores, artigos, programas de televisão, rádio e *sites* de jornalistas incumbidos regularmente de avaliar criticamente a produção noticiosa, etc.

No segundo grupo, de indivíduos ou grupos, entram as funções de *ombudsman* exercidas por pessoas ou setores das empresas de mídia, os conselhos de imprensa e as agências de autofiscalização do setor, além de sociedades profissionais, entidades empresariais e agências oficiais.

Vale destacar que, segundo Bertrand, os canais públicos de radiodifusão também estão neste grupo, já que a empresa de difusão não-comercial, “cujo único propósito é servir ao público, representa, por sua mera existência, uma crítica implícita à mídia comercial” (2002: 40).

Por fim, o terceiro grupo (processos) é representado por amplos sistemas como a própria educação superior na área de jornalismo, pesquisas não-comerciais de recepção, eventos científicos do setor e prêmios de mídia. E, o que é especialmente importante, entra neste grupo a alfabetização para a mídia (*media literacy*, na expressão em inglês), em programas informais da comunidade e formais do sistema de ensino oficial.

Livingstone e Thumin (2003: 6) caracterizam *media literacy* como a habilidade para receber criticamente conteúdos provenientes dos diversos meios de comunicação de massa, incluindo a internet. As autoras enunciam cinco qualidades ideais para o desempenho de um indivíduo completamente alfabetizado para mídia: 1. separar fato de ficção, identificando diferentes graus de realismo; 2. entender os mecanismos de produção e distribuição que resultam nos sistemas através dos quais as emissoras comerciais sobrevivem com a venda de espaços de publicidade; 3. distinguir uma reportagem da mera defesa de pontos de vista, comparar padrões de apresentação de evidências e reconhecer mensagens comerciais embutidas na programação; 4. reconhecer as exigências econômicas e culturais e os imperativos da lógica da exposição jornalística na produção de notícias; 5. explicar e justificar as escolhas de assistir a programas e veículos de comunicação, apresentando opções ponderadas e distância crítica.

Indivíduos alfabetizados para a mídia serão cidadãos aptos a exercer pressão pela responsabilização da mídia em relação à sua função social. No entanto, eles são difíceis de encontrar no atual contexto brasileiro.

À medida que o aprofundamento da democracia iniciado, no país, com a multiplicação dos conselhos municipais a partir de 1988 siga seu curso, espera-se que a exigência democrática de zelar pela qualidade da informação nos meios de comunicação massiva torne-se evidente em cada vez mais esferas da sociedade. E, com isso, talvez os conselhos de imprensa – e outros *media accountability systems* – deixem de ser algo tão improvável de se encontrar no Brasil.

Inclusive, trata-se, neste caso, de dar relevo à discussão sobre culturalismo e neo-institucionalismo, mas agora em relação às instituições capazes de exercer pressão

para que os meios de comunicação massiva, eletrônicos ou impressos, tornem-se mais responsivos à exigência democrática de prover o pluralismo e a liberdade de informação.

Críticos do culturalismo alegam que essa corrente teórica confere excessivo peso à cultura, de forma que determinadas sociedades, marcadas por estruturas hierárquicas de clientelismo e pela desvalorização dos direitos civis da cidadania, estariam fadadas ao insucesso em suas experiências de ampliação da participação democrática. De fato, Bertrand, analisado acima, afirma que, empiricamente, os conselhos de imprensa são raros na América Latina.

O que ainda piora as chances dos MAS em um país como o Brasil é a história da livre exploração comercial no setor de mídia eletrônica, que tem resultado em padrões de telejornalismo marcados por fragmentação, superficialidade e busca do entretenimento evasivo, como se essas fossem características naturais e inevitáveis da informação no meio televisivo.

Cabe, assim, pensar maneiras de incentivar a adesão às políticas que devem ser implementadas para gerar a responsabilização dos meios de comunicação – ligadas especialmente à criação de conselhos de mídia, sejam eles municipais, estaduais ou federais, mantidos com o suporte de empresas privadas do setor ou do poder público e compostos por grupos de usuários, jornalistas, proprietários, outros profissionais da comunicação, legisladores e representantes do Ministério Público, ligados por relações de associativismo horizontal.

É preciso fazer florescer o capital social na criação de instituições de vigilância sobre a atuação da mídia, e para o fortalecimento do exercício dos direitos civis em coletividades que elejam a participação como meio de fazer com que os meios de comunicação massiva sejam impelidos a cumprir as funções necessárias à preservação da vitalidade de uma democracia.

Danilo Rothberg
Professor da Universidade do Sagrado Coração

Notas

1. As estimativas variam muito, dependendo da fonte do mercado publicitário. Mas é certo que uma porcentagem significativa do preço final das mercadorias relaciona-se ao custo nelas embutido correspondente ao investimento em publicidade que precisa ser feito para atingir o consumidor através dos anúncios em TVs abertas. As empresas pagam para anunciar e repassam essa despesa aos telespectadores-consumidores.

2. No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os traços assumidos pelos canais de participação política ganharam nova feição. O ressurgimento das instituições de participação democrática no país após o fim do regime militar instalado em 1964 levou, sublinha Dagnino (2002: 10), ao “reconhecimento da importância dos mecanismos autoritários que, enraizados historicamente, ordenam a sociedade brasileira no seu conjunto, contribuindo assim para fortalecer uma visão que localiza a luta pela democracia no próprio terreno da sociedade civil”. O processo desencadeou, segundo a autora, a construção de uma nova cidadania, baseada principalmente na afirmação do cidadão como “sujeito portador de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade”. Como se sabe, os conselhos municipais são peça essencial nesse contexto. Tatagiba (2002: 49) destaca que, de um lado, os conselhos temáticos de áreas como meio ambiente, transportes e desenvolvimento urbano relacionam-se a representativos perfis políticos ou sociais de um município, embora sem vínculo necessário à legislação nacional; de outro, os conselhos ditos setoriais adquirem funções definidas legalmente nas áreas de saúde, assistência social, educação e direitos de crianças e adolescentes.

Referências bibliográficas

- ABU-EL-HAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. In: *BIB*, Rio de Janeiro, nº 47, 1º semestre 1999, p. 65-79.
- BERTRAND, C. J. *O arsenal da democracia: sistemas de responsabilização da mídia*. Bauru: Edusc, 2002.
- BUCCI, E. *Sobre ética e imprensa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: *Lua nova*, São Paulo, nº 58, 2003, p. 193-223.
- KLIKSBERG, B. Seis teses não-convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 33 (3), maio-junho 1999, p. 7-37.
- LIVINGSTONE, S., THUMIN, N. *Assessing the media literacy. A review of the academic literature*. Reino Unido: Broadcasting Standards Comisson, Independent Television Comission, 2003.
- OFFICE OF COMMUNICATIONS. *Ofcom review of public service television broadcasting: Phase 1 supporting documents. A conceptual review of public service broadcasting*. Reino Unido, 2004.
- QUEM FINANCIA A BAIXARIA É CONTRA A CIDADANIA. *A campanha*. Disponível em: http://www.eticanatv.org.br/pagina.php?id_pag=47&idioma=0. Acesso em: 23 maio 2005.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1987.

Resumo

Quando dificulta a expressão do pluralismo político, a mídia é acusada de descumprir uma função historicamente requerida pelas democracias liberais. A situação é mais crítica em países nos quais os meios de comunicação são explorados principalmente como sistema comercial, como o Brasil. Este texto retoma aspectos da discussão sobre os papéis das culturas nacionais e das instituições na manutenção do capital social que o desenvolvimento de um país democrático exige, inserindo a função da mídia no debate a fim de apontar obstáculos que precisam ser considerados quando se pretende tornar a mídia mais responsiva ao que dela se espera nas democracias contemporâneas. São revisadas características do contexto legal brasileiro de frágil regulação da mídia e, por fim, são apontados aspectos ideais de um sistema de manutenção da qualidade dos meios de comunicação.

Palavras-chave

Capital social; Democracia; Regulação da mídia.

Abstract

When the media raises difficulties to the expression of political pluralism, it is accused of not carrying out a duty which is historically required by liberal democracies. This condition is more noticeable in countries in which the means of communication are explored mainly as a commercial system, such as Brazil. This paper takes up aspects of the discussion about the role of the national cultures and institutions in the maintenance of the social capital that the development of a democratic country demands, introducing the function of the media in the debate in order to point out obstructions which need to be considered when the goal is to make media more responsive to what it is expected from it in contemporaneous democracies. Characteristics of the fragile Brazilian legal environment are reviewed, and, at finally, ideal aspects of a system designed to preserve the quality of the means of communication are indicated.

Key-words

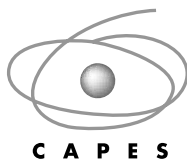
Social capital; Democracy; Media regulation.

- 3.2 ROTHBERG, D. Jornalismo, educação profissional e diretrizes curriculares. In: SOARES, M. C.; VICENTE, M. M.; NAPOLITANO, C. J.; ROTHBERG, D. (orgs.). *Mídia e cidadania: conexões emergentes*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012, p. 215-232.

Mídia e Cidadania: conexões emergentes

Murilo Cesar Soares
Maximiliano Martin Vicente
Carlo José Napolitano
Danilo Rothberg
(organizadores)

1ª edição - São Paulo - 2012



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

**CULTURA
ACADÊMICA**

Editora

Editora Unesp
Praça da Sé, 108
CEP 01001-900 – São Paulo, SP
www.editoraunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CONSELHO EDITORIAL

Jean Cristtus Portella - UNESP

Áureo Busetto - UNESP

Marcelo Magalhães Bulhões - UNESP

Javier Gómez Tarín – Universitat Jaume I – Espanha

Andreu Casero Ripollés – Universitat Jaume I – Espanha

Francisco Sierra Caballero - Universidad de Sevilla - Espanha

302.2 M573 Mídia e cidadania: conexões emergentes / Murilo César Soares (orgs.) ... [et al.]. - São Paulo : Cultura Acadêmica, 2012

250 p. il

ISBN 978-85-7983-342-7

Inclui bibliografia.

1. Mídia. 2. Cidadania. 3. Comunicação e sociedade. 4. Cultura. I. Soares, Murilo César. II. Vicente, Maximiliano Martin. III. Rothberg, Danilo. IV. Napolitano, Carlo José. V. Título.

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

PARTE I: Novos enfoques teóricos

Emoção, retórica e histórias pessoais na esfera pública	
<i>Rousiley Maia</i>	15

Cidadania, comunicação e ciberdemocracia	
<i>Francisco Sierra Caballero</i>	37

PARTE II - Políticas e regulação de mídia

Políticas de mídia e cidadania	
<i>Venício Lima</i>	57

Lei e direito à comunicação: padrões normativos e judiciais no Brasil	
<i>Fernando Oliveira Paulino e Pedro Gomes</i>	69

Marco constitucional e regulação da comunicação social no Brasil	
<i>Jefferson Goulart e Pedro Buriti</i>	85

O direito à informação e o papel do Estado <i>Tatiana Stroppa</i>	103
--	-----

PARTE III: Aproximações empíricas

Eventos como estratégias de comunicação em movimentos sociais: mobilização e visibilidade nas lutas da cidadania <i>Murilo Cesar Soares e Elaine Cristina Gomes de Moraes</i>	117
---	-----

O blog jornalístico como espaço de debate público e construção da cidadania <i>Maximiliano Martin Vicente e Juliana Colussi Ribeiro</i>	133
--	-----

O Mundial de Futebol de 2014 e a transparência: algumas abordagens sobre o sítio oficial do governo federal brasileiro – o Portal da Copa <i>José Carlos Marques</i>	151
--	-----

PARTE IV - Cidadania e temas emergentes na comunicação

Pessoalidade e cidadania em animais: o problema das outras mentes <i>Jonas Gonçalves Coelho</i>	171
--	-----

Cidadania e imprensa em São Paulo do início do século XX <i>Célio José Losnak</i>	193
--	-----

Jornalismo, educação profissional e diretrizes curriculares <i>Danilo Rothberg</i>	217
---	-----

PARTE V - Relato de extensão

A comunicação social como mecanismo de efetivação dos direitos humanos e do exercício da cidadania por meio de propagandas sociais radiofônicas <i>Carlo José Napolitano e Lucilene dos Santos Gonzales</i>	235
---	-----

JORNALISMO, EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E DIRETRIZES CURRICULARES

Danilo Rothberg¹

1. Introdução²

Nos Estados Unidos, onde o diploma em jornalismo nunca foi obrigatório para o exercício profissional, de 1971 a 1992 a proporção de jornalistas com, no mínimo, formação superior cresceu de 58% para 82%, e a proporção de jornalistas com graduação em jornalismo subiu de 34% para 40%, segundo estudo de Weaver & Wilhoit (1996, p. 29). Em 21 anos, houve, assim, um claro crescimento da importância da formação superior e do diploma em jornalismo.

Schultz (2002), examinando esses números, reconhece que a tendência de valorização da formação específica em jornalismo foi acompanhada por críticas cada vez mais frequentes aos padrões correntes de reportagem marcados por sensacionalismo e trivialidade.

1 Jornalista e doutor em sociologia pela Unesp (Universidade Estadual Paulista). Professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp - Universidade Estadual Paulista. E-mail: danroth@uol.com.br

2 Este texto é uma versão atualizada de artigo apresentado no VII Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo. A primeira versão foi produzida no contexto da Cooperação entre Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e Renoi (Rede Nacional de Observatórios de Imprensa), Projeto 45-13103037BRZ. As opiniões aqui expressas são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a visão da Unesco sobre o assunto.

Faculdades e universidades teriam alguma responsabilidade pela crescente produção de notícias embaladas para consumo como entretenimento leve? Se da formação superior esperavam-se profissionais com maior poder analítico e ferramentas mais eficientes de pesquisa, como explicar a difusão de frouxos critérios de jornalismo investigativo e perda de valores como equilíbrio e pluralidade? Se, de acordo com alguns críticos, os cursos superiores respondiam principalmente às necessidades da indústria da informação jornalística e não às exigências de fortalecimento da democracia, como formar profissionais com perfil diverso? Para outros, como Carey (2000), aliás, as exigências de formação postas pela indústria se conectam a uma noção de jornalismo como meio de controle social. Isto faz lembrar a crítica, comum no Brasil, de que o currículo associado à obrigatoriedade do diploma superior para o exercício profissional determinada sob o regime militar induzia à formação de jornalistas despolitizados, através de cursos marcados pelo predomínio da técnica e pelo esvaziamento da reflexão, com poucas disciplinas teóricas e nenhuma sobre teoria política.

Embora seja difícil ligar os fatores, as relações entre formação universitária em jornalismo e desempenho profissional têm sido objeto de muitos estudos nos Estados Unidos. Já no Brasil, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que retirou a obrigatoriedade do diploma para o exercício profissional em 2009 e a reformulação curricular orientada por novas diretrizes abrem um vasto campo de pesquisa para a identificação das diferenças de atuação entre os bacharéis em jornalismo e os graduados e pós-graduados em outras áreas, ou ainda sem graduação, que poderão ser admitidos nas redações.

Para o ensino de jornalismo, o compromisso do jornalista com a manutenção da vitalidade democrática e da cidadania permanece como valor essencial, a ponto de ser ressaltado inclusive por organizações multilaterais. Documento da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) sobre o tema afirma que há um crescente “reconhecimento do papel crucial do jornalismo na promoção da democracia” (UNESCO, 2007, p. 4). Entre as diversas funções possíveis da atividade jornalística, destaca-se seu objetivo básico, qual seja, o de “servir à sociedade, informando ao público, fiscalizando o exercício do poder, estimulando o debate democrático e, dessa forma, contribuindo para o desenvolvimento político, social, cultural e econômico” (p. 6).

O engajamento político também está visível no contexto da proposta de diretrizes curriculares formulada pela Comissão de Especialistas nomeada pela Portaria 203/2009 do Ministério da Educação, segundo a qual “repensar o ensino

de Jornalismo no contexto de uma sociedade em processo de transformação” se coloca como imperativo “decorrente do fortalecimento da democracia, no qual o Jornalismo, assim como outras áreas do conhecimento, desempenha papel decisivo, informando os cidadãos e formando as correntes de opinião pública” (MEC, 2009, p. 1).

Este texto sugere direções para a pesquisa de perfis profissionais no Brasil e avalia os diferenciais esperados da formação específica em um mercado desregulamentado, como contribuição à reformulação curricular dos cursos de jornalismo. No percurso desenvolvido aqui, em primeiro lugar são comentadas pesquisas sobre a influência da formação superior e da pós-graduação sobre a atuação do jornalista. São indicados aspectos do desempenho profissional, como níveis de satisfação, reconhecimento de diferentes papéis sociais e local de trabalho, que podem ser investigados em sua relação com componentes curriculares. Em segundo lugar, são sugeridas referências relevantes para a identificação de características desejáveis à atuação do jornalista graduado em formação específica para a área. Currículo flexível, especialização e um particular entrosamento entre teoria e prática são medidas propostas para o aperfeiçoamento da preparação de profissionais.

2. Efeitos de diferentes formações de graduação e pós-graduação

Nos Estados Unidos, Weaver & Wilhoit (1996) procuraram os efeitos das variadas formações de nível superior sobre os jornalistas, examinando semelhanças e diferenças entre perfis de graduados em jornalismo e graduados em outras áreas. De maneira surpreendente, seu estudo não identificou diferenças significativas entre os dois perfis, em relação à satisfação profissional e às expectativas sobre a própria atuação diante de dois papéis sociais possíveis: o de disseminador, limitado às tarefas de cobertura e difusão sem interferência pessoal, e o de intérprete, exercido através da produção de análises sobre fatos e acontecimentos. Na verdade, outro fator se mostrou mais importante como preditivo da valorização da capacidade de análise no jornalismo: a orientação política. Liberal-democratas (esquerda nos Estados Unidos) se colocaram mais favoráveis que os republicanos (direita naquele país) ao papel de observador crítico para o jornalista.

Este dado autoriza certa crítica, válida para o contexto da amostra da pesquisa em questão, à formação superior em jornalismo, por em tese não ser capaz de incentivar os graduados ao desempenho de um papel social mais ativo e coerente com o poder transformador do jornalismo.

O que Weaver & Wilhoit (1996) encontraram foram diferenças entre os locais de trabalho dos graduados em jornalismo e graduados em outras áreas. Enquanto os primeiros eram mais comuns nas redações dos grandes jornais diários, os segundos eram mais frequentes nas revistas. Mas as revistas possuíam, no entanto, a maior proporção de profissionais com formação superior, independentemente da área (95%, nos dados de 1992), seguidas pelas agências de notícias (94%) e jornais diários (84%). A menor proporção de graduados estava no rádio (59%), segundo Weaver & Wilhoit (1996, p. 35). De maneira geral, os graduados em jornalismo eram mais frequentes nas redações das maiores organizações de comunicação, em relação à sua proporção nas médias e pequenas organizações. Ou seja, o diploma em jornalismo seria responsável por uma inserção profissional mais fácil nas principais empresas do setor.

Schultz (2002) procurou fazer comparações do mesmo teor a partir dos dados de Weaver & Wilhoit (1996) e Voakes (1997), mas buscando diferenças entre profissionais graduados e pós-graduados em comunicação. Constatou que os pós-graduados eram mais comuns nas redações das maiores organizações de mídia, do que nas menores, e ganhavam salários maiores, mas isso era devido simplesmente ao maior porte de seus empregadores, e não necessariamente porque ocupassem postos mais elevados. Os pós-graduados também se mostraram mais dispostos a exercer a função de “analisar e interpretar problemas complexos”, segundo Schultz (2002, p. 232).

Outras diferenças foram buscadas, mas não encontradas, em relação à importância atribuída pelos jornalistas aos seus professores em relação à própria formação ética e técnica (graduados e pós-graduados deram notas semelhantes a esse fator) e à avaliação da capacidade de discernimento do público em geral a respeito das notícias (ambos os grupos consideraram-na elevada, em níveis aproximados).

Diante destes resultados, Schultz pondera que a pós-graduação em jornalismo nos Estados Unidos não poderia ser tida como capaz de despertar a capacidade crítica dos alunos, mas sim que essencialmente atraía profissionais naturalmente mais dispostos a exercer funções de análise e interpretação. Ironicamente, tal poder de análise iria, na maioria dos casos, ser utilizado não para o aperfeiçoamento de uma atuação profissional, mas sim na própria docência em jornalismo, já que a pós-graduação funcionava geralmente como meio de preparação de professores.

A preocupação de autores como Schultz (2002), Weaver & Wilhoit (1996) e Voakes (1997) foi a de perceber os efeitos da formação específica em jornalismo sobre os profissionais do setor. Outros pesquisadores, no rastro de tal tradição de investigações, ainda foram verificar o impacto da formação universitária na área sobre a evolução do próprio campo profissional. Isso foi possível particularmente no Reino Unido, onde o primeiro curso de pós-graduação em jornalismo surgiu em 1970, na University College Cardiff, segundo Frith & Meech (2007), justamente quando o mercado começou a acenar com programas corporativos de treinamento. Estes teriam sua origem relacionada, de acordo com os autores, à desconfiança que as empresas de comunicação tinham em relação à formação universitária na área.

Se tradicionalmente os profissionais começavam cedo, ainda adolescentes, como aprendizes nas redações, a chegada de universitários de classe média às ocupações do setor trazia o receio de que os graduados estivessem desconectados das aspirações das pessoas comuns que compunham o público-alvo das notícias sobre o cotidiano. A suspeição também recaía sobre a própria instituição universitária, supostamente isolada das preocupações das pessoas comuns. Os próprios sindicatos, inclusive, defendiam que o aprendizado nas redações fosse a via de acesso preferencial à profissão, e não a formação superior, fosse ela específica ou não (é enorme o contraste com o caso brasileiro). No Reino Unido, inclusive, as graduações genericamente chamadas de *media studies* eram (e ainda são) abertamente criticadas por alguns editores, que as classificavam como bobagens marxistas a serem evitadas, segundo Frith & Meech (2007). Mas é claro que visões como essas podem ser explicadas, em grande parte, devido ao ressentimento que os profissionais da velha guarda nutririam em relação ao ativo questionamento que as reflexões universitárias trazem sobre os discutíveis padrões editoriais de alguns veículos. E à saudade dos tempos em que jornalismo e bebedeira após o expediente estavam orgânica e romanticamente ligados.

Muitos dos grandes editores estavam certos de que o ofício era aprendido na prática e a graduação específica não produzia efeitos positivos. Aliás, talvez o jornalismo nem exigisse uma formação superior qualquer, segundo o pensamento dominante entre os editores na década de 1950 no Reino Unido, de acordo com Frith & Meech (2007). Mas, nos 35 anos seguintes (conforme dados de 1995), o número de jornalistas que tinham cursado ao menos parte de uma graduação aumentou em seis vezes, chegando a quase 70%, e 10% deles possuíam diploma em jornalismo. E, segundo dados mais recentes, em 2002, 98% dos jornalistas britânicos já possuíam formação superior (não necessariamente em jornalismo), e 43%, pós-graduação. Ao

mesmo tempo, a formação específica em jornalismo passou a ser mais valorizada diante das exigências de redução de custos, que afetaram os programas de treinamento. Com isso, para as empresas, admitir pessoas já preparadas dispensava o investimento em caros e demorados cursos de preparação de ingressantes.

Certo é que, em um mercado de comunicação desregulamentado, como passou a ser o Brasil após a decisão do STF que retirou, em 2009, a obrigatoriedade do diploma para o exercício profissional, igualando o país à maior parte do globo nesse quesito, a formação universitária será mais um entre vários fatores que influenciam a construção de determinado perfil profissional. Mas a falta de dados, inclusive em perspectiva internacional, sobre os efeitos das diferentes formações (ou formação nenhuma) sobre a atuação do jornalista é um complicador para o aperfeiçoamento da formulação de currículos universitários, segundo Sanders et al. (2008). A literatura internacional tem se ocupado mais das características de cultura e sistema político de um país sobre seu mercado de comunicações (HALLIN & PAPATHANASSOPOULOS, 2002; HALLIN & MANCINI, 2004). Assim, questões de gênero, status social, meios de socialização acadêmica e profissional (estágios, prêmios, iniciação científica etc.) e características curriculares (ênfases, interação entre teoria e prática etc.) ainda esperam por ser relacionadas aos papéis que os jornalistas atribuem a si próprios e aos meios de comunicação, às suas visões de democracia, à sua satisfação com a própria atuação profissional e à desenvoltura com que enfrentam os limites colocados pela comunicação como direito econômico (liberdade de empresa) e não político (liberdade de formação de opinião).

E, em relação aos papéis que os profissionais depositam sobre seu desempenho, um importante componente a ser investigado está ligado à chamada visão adversarial que os jornalistas devem alegadamente possuir em relação à política. Segundo tal perspectiva, cabe ao jornalismo a tarefa de vigilância ativa sobre o poder político, porque os governantes seriam sempre pessoas sujeitas ao erro e à corrupção, e o sistema de governo seria permeado por canais pelos quais a troca de favores permitiria que falhas, desmandos e desvios operassem secretamente.

Pesquisas indicam que diferentes culturas nacionais, com suas implicações tanto para o exercício profissional quanto para a formação em jornalismo, influenciam de maneira distinta a presença da visão adversarial entre os jornalistas. Sanders et al. (2008, p. 142), por exemplo, descobriram que os estudantes de jornalismo na Espanha atribuem duas vezes mais relevância que os estudantes da área no Reino Unido à função de “agir como um adversário dos mandatários públicos através de uma atitude constante de ceticismo diante de seus atos” (na Espanha,

28% dos estudantes se dizem favoráveis à atitude adversarial, enquanto no Reino Unido o número é de 14%). Fatores históricos podem ser responsáveis pela diferença. Enquanto na Espanha a recente redemocratização coloca sob suspeita todo e qualquer governante, a tradição de democracia consolidada no Reino Unido e a atuação da BBC, com a veiculação de críticas aprofundadas que não se esgotam no ceticismo irresponsável, significam limites à visão adversarial.

A ditadura recente também teria levado os estudantes espanhóis a serem menos favoráveis que os britânicos ao desempenho do papel de interpretação no jornalismo, possivelmente porque, em um regime autoritário, as interpretações autorizadas teriam, forçosamente, que concordar com as visões oficiais, e a memória recente associaria o papel analítico à submissão ao regime.

Embora o papel de vigilante seja, obviamente, inerente ao jornalismo, o predomínio irrefletido da visão adversarial pode ser responsabilizado por algumas das principais insuficiências das notícias. Isso porque, segundo ela, bastaria, ao jornalista, a manutenção de um olhar simplesmente crítico aos problemas, sem o necessário foco para perceber os acertos e compreender suas causas e limitações, se e quando eles existirem. E um jornalista que repete constantemente a mesma leva surrada de críticas vazias dispensaria mais investimentos na própria instrução a respeito das características do sistema democrático, para informar melhor a vigilância. Além disso, a hegemonia automatizada da visão adversarial oculta o fato de que, em um veículo de comunicação, ela tende a ser exercida de maneira seletiva. Ou seja, opositores às correntes políticas associadas ao veículo tendem a ser vigiados de perto e denunciados com mais frequência, enquanto as falhas de apadrinhados tendem a ser deixadas de lado ou ao menos recebem menor cobertura.

No Brasil, pesquisas indicam que o predomínio da visão adversarial tem gerado, no entanto, a adesão a importantes princípios de conduta editorial que tendem a ampliar a qualidade do jornalismo, conforme o indicam Cerqueira (2010), Cristofolletti (2010), Guerra (2010) e Rothberg (2010a).

Por fim, a visão adversarial gera, muitas vezes, uma imagem negativa da política, e o sistema democrático deixa de ser percebido como avançada saída para a solução pacífica de conflitos e para a produção compartilhada de respostas adequadas ao dimensionamento dos complexos problemas que afetam as sociedades contemporâneas. Apatia e desengajamento acabam por ser os principais efeitos do jornalismo sob a visão adversarial, o que novamente recoloca a notícia como meio de controle social, ou seja, a informação jornalística passa a contribuir para afastar o público da política, que se torna então mais facilmente gerenciada por interesses privados.

Assim, um terreno fértil para a pesquisa de perfis profissionais é aquele que pode conter indicadores das relações entre dada formação e o desempenho baseado na visão adversarial. Entre as diversas questões à espera de respostas apropriadas, destacam-se algumas. Com quais critérios a visão adversarial tem sido exercida pelos diferentes segmentos profissionais (separados por grandes, médias e pequenas empresas, áreas geográficas, editorias, tempo de experiência etc.)? Quais componentes curriculares dos diversos cursos que poderão talvez formar jornalistas, das áreas de ciências humanas, ciências sociais e sociais aplicadas, são mais propícios ao desenvolvimento de uma criticidade mais consistente com as demandas da democracia? Em que medida a formação específica em jornalismo facilita a construção de uma visão adversarial que admita também a investigação de acertos, rejeite o jornalismo que se esgota na exploração exagerada do conflito e fundamente a compreensão aprofundada das condições e contradições nas quais uma política pública é ou não bem-sucedida? Uma formação específica traz mais vigor ao enfrentamento das limitações impostas pelas rotinas industriais de produção da notícia? Ou ela pode ser um fator negativo a esse respeito?

Verifica-se, na proposta de diretrizes curriculares formulada pela Comissão de Especialistas nomeada pelo MEC, a perspectiva de afirmação do jornalismo como instrumento de formação para a participação política nos termos da democracia deliberativa, para a qual convergem tendências de aprofundamento democrático em muitas partes do planeta, segundo Marques (2009). Conforme a proposta, a “mais importante decorrência da vertiginosa evolução tecnológica (...) é, sem dúvida, a irreversível expansão de práticas e estruturas de democracia participativa, com sujeitos sociais dotados de alta capacidade de intervenção na vida real de nações e pessoas” (MEC, 2009, p. 5-6).

Daí a necessidade de o currículo de formação profissional desenvolver, como “competência cognitiva”, a habilidade de compreender “o papel do jornalismo na democracia e no exercício da cidadania” (MEC, 2009, p. 18). A proposta não avança na definição de tal papel, o que significa importante oportunidade para seu aperfeiçoamento, com implicações para os projetos político-pedagógicos dos cursos de graduação e pós-graduação, que podem aprofundar suas concepções relacionadas ao tema - posto pela proposta em seu “eixo de fundamentação humanística”, em relação à “responsabilidade social” do jornalismo como “agente da cidadania” (MEC, 2009, p. 20). Nesse sentido, as universidades que possuírem corpo docente com formação em ciências humanas e sociais poderão contar com expertise para essa tarefa em particular.

Especificamente, a compreensão do sentido da democracia passa, no texto das propostas de diretrizes curriculares, pela valorização, como competência geral da profissão, do “pluralismo de ideias e de opiniões”, dos “direitos humanos” e da “justiça social” como “conquistas históricas da cidadania e indicadores de um estágio avançado de civilização” (MEC, 2009, p. 17). E como competência cognitiva, torna-se obrigatório “conhecer a construção histórica e os fundamentos da Cidadania”. Grafada neste trecho com inicial maiúscula, a cidadania parece adquirir relevância suficiente para ser tratada com conteúdos apropriados em disciplinas específicas ou se constituir como uma espécie de tema transversal entre os diversos conteúdos disciplinares. A definição de como se daria a assimilação do conceito na grade curricular se tornaria responsabilidade de cada curso universitário, que poderia realizar, por conta própria, pesquisas como as indicadas aqui, acerca das possíveis consequências da adoção de um ou outro perfil formativo, ou buscar resultados de estudos existentes.

Na busca pela especificidade dos impactos da formação específica em jornalismo sobre a atuação profissional, a análise de vantagens e desvantagens do grau universitário na área deve ainda considerar o que Frith & Meech (2007) caracterizam como *cultura* do jornalismo, marcada essencialmente por dois aspectos, abordados na próxima seção.

3. Diferenciais esperados da formação universitária

Em primeiro lugar, o debate restrito à influência da formação superior desconsidera o fato de que, sob o nome de atividades de *jornalismo*, abrigam-se atualmente dezenas de ocupações diferentes, de gestão da comunicação em consultorias e assessorias e nas áreas de produção de programas jornalísticos de rádio e TV, por exemplo. Além disso, a enorme segmentação do mercado de comunicações, fenômeno bastante recente, tornou muito díspares as tarefas a serem desempenhadas pelos jornalistas. E, se a indústria tem, por necessidade de redução de custos, confiado ao setor educacional a preparação dos profissionais do setor, a formação específica vai figurar como cada vez mais atraente e importante. Mas é necessário que a graduação leve em conta as mudanças nos ramos de atuação ocorridas nos últimos 30 anos, especialmente o crescimento do número de funções trazido pelas novas tecnologias de comunicação e informação. É preciso colocar em primeiro plano as estratégias curriculares capazes de processar e atender novas demandas de formação.

Em segundo lugar, a discussão parece não levar em conta que o bastião realmente defendido por aqueles que desvalorizam a formação específica se funda nos mitos de sustentação do exercício profissional como missão heroica, função cumprida em benefício da sociedade etc. Estão em choque aí duas acepções culturais distintas. A tradição de ingresso na profissão por meio do aprendizado prático preserva ao máximo o simbolismo do jornalista-herói. Já as faculdades e universidades conferem ênfase ao estudo científico do jornalismo, com aporte de sociologias e teoria política que, muitas vezes, desfazem as mitologias do heroísmo, com seu relevo sobre os obstáculos à realização do jornalismo como contribuição à democracia, postos pela exploração da atividade como entretenimento industrial e defesa de posições específicas. No ápice dessas oposições, estão jornalistas que confessam terem sido forçados a desprezar muitas das lições da graduação, a fim de sentirem-se livres para experimentar algum heroísmo.

Os embates entre as duas culturas não pavimentam o caminho para resolver contradições importantes do exercício profissional em um campo que se constitui, sem dúvida, como único entre todos os outros. Afinal, cabe aqui a questão: conhece-se outra profissão na qual grande parte dos conhecimentos fornecidos na respectiva formação específica superior fundamenta fortes críticas justamente à própria atuação profissional, que mais tarde precisarão ser esquecidas para que os praticantes exerçam seu ofício em paz?

Uma solução conciliatória é proposta provisoriamente aqui. Não se trata de reinventar a roda, mas sim de retomar, em um novo arranjo, antigas recomendações já conhecidas pelos gestores de currículos escolares em relação à necessária interdisciplinaridade entre conteúdos muito diversos. Registre-se, inclusive, que o problema está acima de limites geográficos. No Brasil, a menção a ele é frequente. Mas autores como Adam (2001), referindo-se ao contexto dos Estados Unidos, também vão localizar dificuldades similares.

Adam (2001) argumenta que a cultura acadêmica, com tradições de estudos dispersos por áreas isoladas, não é propícia à criação de currículos de ensino adequados a uma área como o jornalismo. Isso porque o exercício profissional deve se assentar sobre formas particulares de pensamento e reflexão que só podem ser estimuladas através de uma integração única entre conteúdos distintos, a fim de permitir que a prática seja informada pela teoria. O resultado da aprendizagem envolve a definição de uma identidade característica do jornalista, e encontra-se aí um dos diferenciais da formação universitária.

A identidade em questão deve ser construída por uma atuação em defesa da democracia, em atenção aos traços que ela vem a assumir em cada país — no Brasil, isso significa abraçar não apenas a defesa de liberdade de expressão, eleições livres e direitos constitucionais, mas também a garantia da liberdade de informação necessária ao esclarecimento para a participação política em instrumentos de formulação compartilhada de políticas públicas, como consultas públicas e conselhos municipais de áreas como saúde, educação, assistência social e orçamento participativo, além do engajamento na busca da redução de desigualdades sociais únicas em todo o mundo, através, por exemplo, de experiências de jornalismo público, jornalismo para o desenvolvimento e na cobertura de políticas sociais nas áreas de direitos de crianças e adolescentes.

A identidade do jornalista comprometido com a defesa da democracia deve envolver também uma atuação pautada pelos valores do pluralismo e do equilíbrio, que se traduza em reportagens com enquadramentos *temáticos*, ou seja, que explorem a diversidade de perspectivas relevantes para a compreensão de um fato ou acontecimento, utilizando os recursos narrativos necessários para a articulação de explicações com profundidade, abrangência e pluralidade. Devem ser evitados os enquadramentos de *conflito*, *jogo* e *episódico*, que se esgotam na celebração de supostos embates entre personagens estereotipados e na caracterização da política como um eterno movimento de bastidores animado por mesquinhas, vaidades e interesses pessoais, palatável ao gosto por entretenimento evasivo (ROTHBERG, 2010b; MIGUEL, 2004; PORTO, 2004).

O valor a ser oferecido ao público é dado pela informação de diagnóstico, que é o fundamento para a construção de análises ponderadas sobre a implementação de políticas públicas, considerando-se desde seus antecedentes e desafios até seus resultados e obstáculos encontrados, passando pelo exame das alternativas possíveis, investimentos necessários, contrapartidas, compensações, condições esperadas e prazos de realização (ROTHBERG, 2009).

Desta forma, uma educação adequada deveria “promover a compreensão das linguagens, propósitos e práticas das instituições democráticas”, segundo Adam (2001, p. 317). O aprendizado das técnicas é relevante, é claro, mas elas devem estar subordinadas ao ensino dos conteúdos que definem a identidade do jornalismo, ou seja, seu compromisso com a democracia. Subordinação, neste caso, não implica dizer que um é mais importante que outro. A noção de interdisciplinaridade pode dispensar hierarquias de valor entre áreas de conhecimento; ela é útil para nos fazer ver que cada campo oferece uma contribuição decisiva e singular, para que

o enfrentamento de desafios objetivos de um campo profissional se dê com mais sucesso. Assim, subordinação significa que o ensino de uma técnica somente se justifica se ela puder ser utilizada para o fortalecimento da identidade profissional, assim como esta é compreendida aqui.

Neste contexto, Adam (2001, p. 318) defende que repórteres sejam formados como críticos: “o crítico dentro do jornalista julga o significado das coisas e adiciona camadas de sentido e explicações às suas descrições”. Não se está aqui, obviamente, recomendando que as distinções entre informação e opinião sejam anuladas, mas sim que a atuação esteja referenciada em propósitos específicos, demandando capacidades determinadas. Conforme indica Adam (2001, p. 324), “o jornalismo envolve formas exigentes de pensamento e interpretação que reque-rem estratégias curriculares únicas”. Cabe, portanto, arquitetar o uso da tradição acadêmica de conhecimento distribuído por diversas áreas em benefício do desenvolvimento de habilidades de análise crítica, baseada nos saberes acumulados pelas sociologias (de comunicação, cultura, desenvolvimento, política e jurídica, principalmente) e pelos campos da educação (mídia-educação, especificamente), história e filosofia, e capaz de gerar produções comunicativas acessíveis.

A capacidade de separar o que é ou não notícia deve, nesta perspectiva, “ser fortalecida pela ampla consciência sobre tempo e mudança — e sobre as tradições de contar histórias — proporcionada pelo estudo formal da história”, segundo Adam (2001, p. 328). As habilidades de obtenção de informações e avaliação dos fatos devem ser construídas não somente pela base das técnicas de reportagem, mas também por métodos de pesquisa das ciências sociais sobre estatísticas e leis, e das sociais aplicadas (ciência da informação). “As capacidades linguísticas e narrativas são enriquecidas pelo estudo de poesia e prosa de ficção, incluindo contos; métodos de representação visual são enriquecidos por estudos de pintura, fotografia, cinema, quadrinhos e design”, aponta Adam (2001, p. 328). Estratégias curriculares adequadas a um caminho de especialização em áreas de cobertura são importantes também. “Capacidades analíticas e interpretativas são desenvolvidas através do estudo formal das ideias, por um lado, e através da especialização nas linguagens e formas de compreensão que caracterizam uma dada disciplina, por outro” (p. 328).

Para viabilizar tal entrosamento entre disciplinas, Adam (2001) propõe um currículo estruturado em três camadas, que se sobrepõem em crescentes níveis de complexidade. A primeira camada abrange técnicas essenciais de reportagem, como o senso para identificar notícias, apurar informações e produzir matérias. A segunda se refere a habilidades mais apuradas de narração e representação sim-

bólica em suas diversas formas, envolvendo também técnicas adequadas a investigações mais aprofundadas. A terceira camada se relaciona finalmente à especialização em áreas como política, economia, cultura, meio ambiente, saúde, ciência, relações internacionais etc.

Naturalmente, essa proposta não está distante daquilo que já é em parte praticado por algumas escolas de jornalismo. Assim, de certa forma, as três camadas assim pensadas podem ser tidas como uma extensão dos três eixos que, segundo o documento da Unesco sobre o tema, caracterizam o ensino na área: o primeiro compreende “normas, valores, ferramentas, padrões e práticas”; o segundo enfatiza o papel de “aspectos social, cultural, político, econômico, legal e ético da prática jornalística, nacional e internacionalmente”; o terceiro abrange o “conhecimento do mundo e nos desafios intelectuais ligados ao jornalismo” (UNESCO, 2007, p. 7-8). Não há exatamente uma correspondência entre camadas e eixos, mas sim pontes a serem exploradas por estratégias de planejamento curricular. O elevado número de escolas de jornalismo no Brasil implicará uma grande diversidade de respostas. Eram 443 cursos em 2003, segundo dados do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) citados por Moreira & Helal (2009).

Neste contexto, a interdisciplinaridade requer que sociologias, história, mídia-educação e filosofia sejam enfocadas sob a perspectiva de fundamentação de técnicas e práticas profissionais, isto é, em programas de ensino feitos sob medida para as necessidades objetivas da atuação cotidiana dos jornalistas. Abordagens genéricas de conteúdos dessas áreas, centradas em eixos que desconsiderem a dinâmica das exigências de sua aplicação nas rotinas profissionais, devem ser preteridas, a não ser que sejam explicitamente articuladas, em outro ponto do currículo, com as demandas do exercício da profissão. “[A] efetividade geral do currículo depende da efetividade com que importantes componentes das disciplinas universitárias tradicionais são incorporados ao estudo das práticas profissionais”, sublinha Adam (2001, p. 330). As disciplinas tradicionais devem ganhar um formato diferenciado, tornando-se dimensionadas de acordo as exigências da atuação no jornalismo.

4. Considerações finais

No âmbito profissional do jornalismo, as capacidades de análise crítica a serem utilizadas na produção de reportagens não devem ser exercidas sem conteúdo consistente que as oriente diante do vasto estoque de conhecimento acumulado sobre a sociedade em todos os seus aspectos, mas sim devem ser instruídas pelo saber formal, assimilado por meio de estratégias de ensino testadas, para uma aprendizagem efetiva. Principalmente, a arquitetura da democracia precisa ser dissecada na formação universitária específica com o aporte de teoria política que confira, em aulas dinâmicas, atraentes e relacionadas aos desafios do dia-a-dia profissional, e em atenção às particulares do sistema político de cada país, sentido à inserção do jornalismo no tecido social contemporâneo.

Cabe destacar que nesse quadro não existe o propósito de formar um profissional polivalente; a especialização passa a ser parte indissociável das finalidades do currículo da formação universitária em jornalismo e somente pode ser viabilizada por um modelo curricular flexível, construído em parte pelo estudante com disciplinas optativas, em função de suas escolhas de atuação. Aqui, novamente há uma relação possível com o modelo proposto pela Unesco. A instituição propõe que “estudantes de jornalismo que frequentem a universidade obtenham, além do diploma de jornalismo, uma formação em outro curso” (UNESCO, 2007, p. 10). Embora se admita que nem todas as escolas possam oferecer condições adequadas à especialização, permanece o princípio de que o foco estendido em uma segunda área amplia o domínio das diferentes formas de pensamento.

As possibilidades de implantação de tal modelo no Brasil dependem do abandono de perfis curriculares genéricos, voltados à formação de profissionais polivalentes. Coincidentemente, é um modelo que, com o fim da obrigatoriedade do diploma, subitamente entrou na ordem do dia dos planejadores pedagógicos dos cursos de jornalismo. É claro que no país esse formato curricular passa a ser pensado em função da necessidade de formar jornalistas aptos a competir no mercado de comunicação com economistas, cientistas sociais, comunicadores de outras habilitações e assim por diante, e não por sua afinidade com o pensamento pedagógico de autores de outros países e organizações multilaterais. Mas, independentemente do motivo da mudança, ela deve ser bem-vinda.

Referências

- ADAM, G. S. The education of journalists. *Journalism*, v. 2, n. 3, p. 315-339, 2001.
- CAREY, J. W. Some personal notes on US journalism education. *Journalism*, v. 1, n. 1, p. 12-23, 2000.
- CERQUEIRA, L. A. E. *Qualidade jornalística: ensaio para uma matriz de indicadores*. Série Debates CI Unesco, n. 6. Brasília: Unesco Brasília, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189918por.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- CHRISTOFOLETTI, R. *Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros*. Série Debates CI Unesco, n. 3. Brasília: Unesco Brasília, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189915por.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- FRITH, S.; MEECH, P. Becoming a journalist: Journalism education and journalism culture. *Journalism*, v. 8, n. 2, p. 137-164, 2007.
- GUERRA, J. L. *Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial*. Série Debates CI Unesco, n. 5. Brasília: UNESCO Brasília, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189917por.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- HALLIN, C. D.; MANCINI, P. *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HALLIN, C. D.; PAPATHANASSOPOULOS, S. Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, Culture & Society*, v. 24, n. 2, p. 175-195, 2002.
- MARQUES, A. C. S. (org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- MEC. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Portaria Nº 203/2009. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Jornalismo. Relatório da Comissão de Especialistas instituída pelo Ministério da Educação*. Brasília, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/documento_final_cursos_jornalismo.pdf. Acesso em: 30 jul. 2012.
- MIGUEL, L. F. Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia. *Comunicação & Política*, v. 22, n. 3, p. 129-47, 2004.
- MOREIRA, S. V.; HELAL, C. L. R. Notes on media, journalism education and news organizations in Brazil. *Journalism*, v. 10, n. 1, p. 91-107, 2009.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

ROTHBERG, D. *Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco*. Série Debates CI Unesco, n. 4. Brasília: Unesco Brasília, 2010a. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189916por.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2012.

ROTHBERG, D. O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.) *Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*. Covilhã: Labcom Books; Universidade da Beira Interior, 2010b, p. 53-68. Disponível em: http://www.livroslabcom.ubi.pt/pdfs/20101103-christofoletti_vitrine_2010.pdf. Acesso em: 30 jul. 2012.

_____. Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital. *Liinc em Revista*, v. 5, n. 1, p. 4-18, 2009.

SANDERS, K. et al. Becoming journalists: a comparison of the professional attitudes and values of British and Spanish journalism students. *European Journal of Communication*, v. 23, n. 2, p. 133-152, 2008.

SCHULTZ, T. Does education matter? Characteristics of journalists who went to graduate school. *Journalism*, v. 3, n. 2, p. 223-238, 2002.

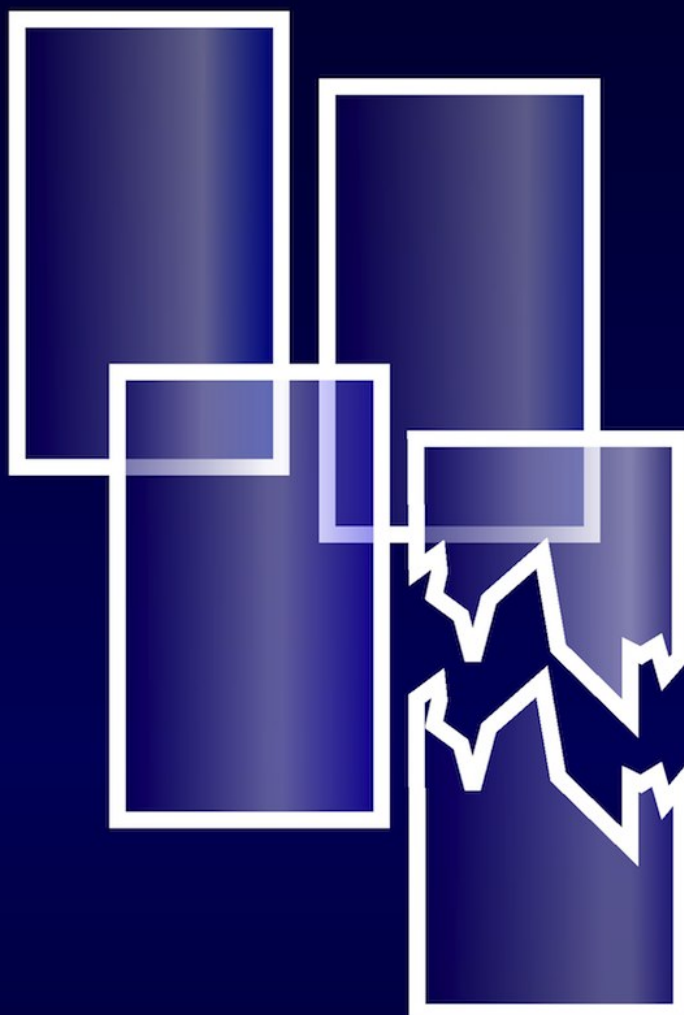
UNESCO. *Modelo curricular para o ensino do jornalismo*. Brasília, 2010.

VOAKES, P. *The newspaper journalists of the '90s: a survey report of the American Society of Newspaper Editors*. Reston, VA: ASNE, 1997.

WEAVER, D. H.; WILHOIT, C. *The american journalist in the 1990s: U.S. news people at the end of an era*. Mahwah, NJ: Erlbaum, 1996.

- 3.3 ROTHBERG, D. Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*. Covilhã: Labcom Books; Universidade da Beira Interior, 2010a, p. 21-34.

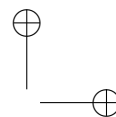
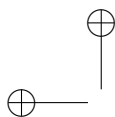
Rogério Christofolletti
(Org)



Vitrine e Vidraça

Crítica de Mídia e Qualidade no Jornalismo

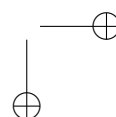
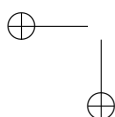
LabCom Books 2010

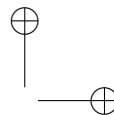
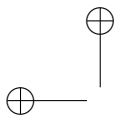


Livros LabCom
www.livroslabcom.ubi.pt
Série: Estudos em Comunicação
Direcção: António Fidalgo
Design da Capa: Madalena Sena
Paginação: Marco Oliveira
Covilhã, UBI, LabCom, Livros LabCom 2010

ISBN: 978-989-654-050-0

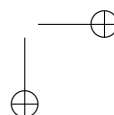
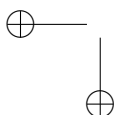
Título: Vitrine e vidraça: Crítica de Mídia e Qualidade no Jornalismo
Autor: Rogério Christofolletti (Org.)
Ano: 2010





Índice

Apresentação: Sobre pedras e tijolos	1
I Da análise e da crítica	5
O jornalismo como teoria democrática <i>por Luiz Martins da Silva</i>	7
Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia <i>por Danilo Rothberg</i>	21
Responsabilidade Social da Mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, em Portugal e na Espanha <i>por Fernando de Oliveira Paulino</i>	35
O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia <i>por Danilo Rothberg</i>	53
Monitoramento de Cobertura e Produção Experimental Monitorada: Pesquisa aplicada voltada para a qualificação de produtos e pro- cessos jornalísticos <i>por Josenildo Luiz Guerra</i>	69
De “Ouvinte” a “Ouvidor”: Responsabilidade Social da Mídia e pa-	



râmetros para atuação da Ouvidoria das Rádios da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)

por **Fernando Oliveira Paulino** **95**

II Do aperfeiçoamento e do avanço **111**

Jornais Populares de qualidade: Ética e sensacionalismo em um novo padrão do jornalismo de interior catarinense

por **Laura Seligman** **113**

Concentração de mídia e qualidade do noticiário no sul do Brasil

por **Rogério Christofolletti** **127**

Qualidade da Formação em Jornalismo Cultural na Modernidade Líquida

por **Marcos Santuario** **139**

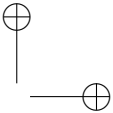
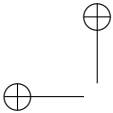
Avaliação de qualidade jornalística: desenvolvendo uma metodologia a partir da análise da cobertura sobre segurança pública

por **Josenildo Luiz Guerra** **153**

Brevíssima cronologia da inovação na imprensa brasileira

por **Rogério Christofolletti** **173**

Os Autores **193**



Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia

Danilo Rothberg

QUANDO se produz crítica de mídia com o objetivo de apontar insuficiências do jornalismo comercial, geralmente são adotados, como referências, padrões normativos advindos dos campos da ética e da deontologia profissional. Com frequência, se indicam problemas próprios da investigação necessária a uma matéria: ausência de fontes, falta de exatidão, de pluralidade e equilíbrio entre as diferentes perspectivas ali em jogo são fatores indicados a fim de sustentar determinada avaliação. No entanto, nem sempre estão claras as exigências feitas a uma abordagem jornalística, ou seja, pouco se explicita a respeito de qual é sua contribuição esperada para o público, em termos de formação para o exercício da cidadania¹.

Como contribuição para a definição de um conceito de qualidade da notícia a ser tomado como parâmetro pelos críticos de mídia, este texto revisa aspectos do jornalismo enquanto atividade comprometida com o aprofundamento da democracia, aponta os obstáculos à plena realização dessa função pelas mídias comerciais e caracteriza o desempenho ideal da informação jornalística no contexto enfocado.

Democracia, jornalismo e enquadramento

Enquanto a literatura sobre modelos de democracia é clara ao sugerir a existência de diferentes graus de informação requeridos ao sujeito político, um aspecto que merece ser problematizado com mais profundidade é, justamente, o objetivo do jornalismo no estágio de amadurecimento democrático atual, tanto no Brasil quanto nas democracias mais antigas (Held, 1996; Habermas, 1995; Miguel, 2004; Strömbäck, 2005; Rothberg, 2005; Hallin e Mancini,

¹Uma versão inicial deste texto está nos anais do VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, São Bernardo do Campo, SP, 2008. Aspectos das relações entre informação de diagnóstico e política foram desenvolvidos em “Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital”, Linc em Revista, v. 5, n. 1, p. 4-18, 2009.

2004; Gentilli, 2002). No contexto atual, exige-se dada formação do indivíduo de maneira que supera em muito o que antes se precisava para apenas votar periodicamente. O momento atual é o da democracia que admite, acolhe e incentiva variadas formas de participação nos processos de definição de políticas públicas (em conselhos municipais, conselhos de orçamento participativo, consultas públicas *online* e assim por diante). E isto fundamenta a percepção de que o conceito de notícia hoje praticado por editorias de política está cada vez mais distante das exigências do que tem sido chamado de cidadania informada. As demandas cognitivas para o exercício dos direitos civis e políticos não têm sido atendidas pelo jornalismo comercial.

A insuficiência da notícia pode ser vista de diferentes maneiras, alicerçadas em distintos aportes teóricos, que ligam causas e conseqüências. Entre eles, destaca-se a literatura sobre o paradigma do enquadramento, que tem sido pródiga na tarefa de contribuir com explicações sobre as decorrências do conceito de notícia praticado pelo jornalismo comercial. De certa forma, a noção de enquadramento fornece aspectos para a produção de uma teoria unificada que pode ser tida como resposta parcial ao dilema colocado por Schudson (2000) a respeito da origem da informação jornalística.

Na revisão do autor, são identificadas três ordens de fatores que agrupam as teorias da notícia (Traquina, 1999 e 2004; Souza, 2002; Wolf, 1999). A primeira é a perspectiva da economia política da propriedade dos meios de comunicação: uma dada feição assumida por uma matéria deve ser decorrência do alinhamento automático entre empresas de comunicação e elites entrincheiradas na política e na economia. A segunda aponta que os valores de noticiabilidade (*news values*), próprios à rotina de trabalho na área, vão influenciar o que será e como será noticiado; distorções ou tendências devem ser fruto de apropriações de sentido guiadas por valores profissionais, geralmente aplicados de maneira involuntária. A terceira deposita sobre visões culturais consolidadas a responsabilidade por forma e conteúdo de uma notícia. As crenças sobre como certos acontecimentos devem ser noticiados virão de um repertório de concepções que moldam a experiência cotidiana de um país.

Se cada uma das três conceituações apresenta vantagens e desvantagens, o autor aponta a necessidade de se buscar uma explicação combinada para a origem da notícia. Ora, o conceito de enquadramento pode ser aqui posto como uma resposta adequada, à medida que embasa certo entendimento das

maneiras pelas quais uma notícia, ao mesmo tempo, repercute concepções de seu criador e pode contribuir para desencadear preferências políticas.

Os enquadramentos são “marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem as pessoas fazer sentido dos eventos e das situações sociais”, indica Porto (2004, p. 78). Um enquadramento (*framing*) é construído por meio de operações como seleção, exclusão ou ênfase de determinados aspectos e informações, compondo perspectivas gerais para a compreensão de acontecimentos e situações cotidianas. É uma idéia central que organiza a realidade a partir de certos eixos de apreciação. Gamson e Modigliani (1989, p. 3) vêem os enquadramentos como “pacotes interpretativos” que conferem sentido a um assunto. Eles podem materializar-se tanto na ótica dos próprios produtores de informação, que assim os repassam implicitamente na organização de uma matéria jornalística, quanto na própria notícia. Desta maneira, podem tanto ser fruto de manipulação deliberada (o que vai ao encontro da perspectiva da economia política da comunicação como fator de origem da notícia), de valores profissionais de *newsmaking* ou de componentes culturais.

Ou seja, a noção de *framing* dispensa, de certa forma, elaborações dispendiosas sobre as razões pelas quais uma dada notícia vem a assumir determinada feição, e sugere que os esforços de pesquisa devem se concentrar no rastreamento das concepções simbólicas contidas em uma dada apropriação de sentido construída pelas mídias. Os significados veiculados por uma matéria são então entendidos como um complexo resultante de uma cultura hegemônica moldada por *news values* próprios de veículos em competição no mercado de notícias.

Enquadramentos podem ser categorizados de muitas formas. Muitas vezes, a classificação se ajusta a circunstâncias empíricas, ou seja, os parâmetros emergem de um estudo exploratório da amostra pesquisada (Aldé e Lattman-Weltman, 2005; Azevedo, 2000 e 2004; Medeiros, 2005). Mas genericamente podem ser classificados, no âmbito das editoriais de política, como quadros de *conflito* (quando retratam os políticos como eternos personagens em disputa, sem mais considerações às políticas públicas envolvidas em determinado arranjo de forças); *jogo* (os personagens são retratados como agentes movidos unicamente por estratégias competitivas em busca de vantagens particulares); e *episódicos* (quando fatos e conjunturas de grandes repercussões recebem tratamento superficial e são enfocados somente a partir de seus traços mais extravagantes ou pitorescos).

Enquadramentos *temáticos* são, em oposição aos quadros de *conflito*, *jogo* e *episódicos*, abordagens contextualizadas, plurais e abrangentes, que relacionam antecedentes e pressupostos de políticas públicas, avaliam implicações e conseqüências, examinam alternativas e critérios de comparação etc.

Estudos empíricos indicam que a exposição a quadros de *conflito*, *jogo* e *episódicos* tende a dificultar a produção de uma resposta mais consistente das pessoas às mensagens, como a atribuição de responsabilidades por problemas sociais a fatores objetivos das políticas públicas empregadas em dado momento. Uma vez expostos majoritariamente a quadros superficiais, os indivíduos tendem a enxergar soluções individuais para a pobreza, por exemplo, que ofuscam o papel de políticas sociais orientadas ao desenvolvimento humano. Já os enquadramentos *temáticos* foram associados a uma percepção mais abrangente dos diversos fatores que concorrem para o desempenho de uma sociedade nacional na promoção do bem-estar coletivo (Iyengar, 1990 e 1991).

Quadros temáticos e informação de diagnóstico

A formação do sujeito político no sistema democrático requer quadros temáticos. E, do ponto de vista cognitivo, o enquadramento temático ideal deve possuir certas características, se seu objetivo for o atendimento de exigências políticas de emancipação da cidadania. A formulação de Kuklinski *et al* (2001) é útil para esclarecer a questão.

Lembram os autores que, no ambiente das democracias contemporâneas, intervêm fontes de informação nas quais os cidadãos devem confiar a fim de fazer julgamentos acerca de instituições, agentes e linhas de ação política. Os cânones tradicionais vão fundamentar a idéia de que a liberdade de expressão é fator fundamental e suficiente para haver provisão irrestrita de informações. Pensa-se então na quantidade de dados, com a suposição de que a qualidade será uma decorrência natural da abundância. “É natural pensar apenas em termos de volume bruto de informação — fatos, argumentos, detalhes sobre políticas e assim por diante — que o ambiente provê, com a crença de que mais informação é melhor que menos informação”, ponderam Kuklinski *et al* (2001, p. 412). Mas essa suposição erra o alvo: afinal, alguns dados rele-

vantes podem ser mais significativos para a formação do cidadão que muitas informações acessórias.

“Assim, ao invés do volume, é o *valor de diagnóstico* da informação que influencia a habilidade de os cidadãos fazerem escolhas referentes às políticas”, salientam os autores (p. 412). Os subsídios adequados às decisões em questão devem abranger com clareza e amplitude as questões centrais envolvidas, prestando-se tanto à tarefa de proporcionar a identificação dos assuntos sobre os quais é preciso possuir perspectivas embasadas, quanto ao próprio processo de construção de posicionamentos, com dados integrais, balizas, comparações, prognósticos etc.

Um conjunto de informações suficientemente claro para se avaliar determinado assunto político deve abranger referências sobre o que o autor chama de “compensação” entre conseqüências de políticas públicas. Esta proposição é engenhosa e deve ser detalhada.

Implícita no raciocínio do autor, está a idéia de que a própria política, como negociação de diretrizes e soluções, deve ser assimilada como algo muito além do mero composto de animosidades, histórias de lutas por privilégios e solução de conflitos privados, traços geralmente presentes na caracterização oferecida rotineiramente pelo jornalismo comercial. Ou seja, no contexto, se considera que a adoção de certa linha de ação política não pode ser caracterizada meramente como efeito de uma escolha que atende a um arranjo circunstancial de poder entre ministros, deputados, empresários, industriais e assim por diante. Para ser assimilada em sua natureza de mediação democrática entre interesses diversos, efetuada segundo critérios transparentes a fim de otimizar e socializar ganhos à sociedade como um todo, a política deve ser enquadrada de maneira a estimular linhas de raciocínio claras, a partir das quais se torne possível avaliar as possibilidades de equilíbrio entre os diversos resultados esperados de uma dada opção.

Como exemplo, se pode citar a política de abolição de barreiras tarifárias à importação de produtos de certo setor de mercado. De um lado, a competição dali resultante forçaria os preços para baixo, beneficiando os consumidores em geral. De outro lado, setores industriais despreparados para enfrentar o novo cenário de competitividade poderiam sofrer falências, o que geraria rupturas de cadeias de negócios e desemprego. Se o quadro é assim posto, as escolhas necessárias podem ser depuradas através de um processo de negociação nas instituições políticas, com o escrutínio esclarecido dos eleitores. As

políticas devem se tornar melhores nesse processo. A sociedade pode vir a decidir, afinal, que a liberalização de certos mercados é bem-vinda, mas não sem a prévia implementação de salvaguardas para se prevenir o surgimento de conseqüências sociais indesejáveis.

Estudos indicam que as preferências políticas de um indivíduo se manifestam essencialmente através da percepção positiva ou negativa de certos níveis de equilíbrio entre compensações de políticas públicas. Skitka e Tetlock (1993), por exemplo, indicam como as diferenças entre liberais e conservadores nos Estados Unidos são, basicamente, distinções entre ponderações sobre o que se acredita serem benefícios e malefícios em uma dada conjuntura. Os liberais (o que no país representa a esquerda no espectro político) defendem a ampliação de políticas sociais de promoção da igualdade, mas não porque sejam igualitários a qualquer preço, e sim porque se recusam a pensar a questão como mera atribuição de preços à manutenção da dignidade da vida humana. Ou seja, mesmo que uma política muito generosa possa, teoricamente, trazer efeitos indesejáveis como o desestímulo ao trabalho e a adesão de aproveitadores (*free riders*), esse é tido como um problema menor diante dos benefícios da redução da pobreza para o desenvolvimento de uma sociedade como um todo, incluindo facetas da economia e da administração pública. Já os conservadores estão interessados em meios de punir os desvios do comportamento tradicionalmente aceito, portanto a menor possibilidade de que aproveitadores venham a se beneficiar de uma política social generosa os faz defender sua redução ou eliminação.

A ocorrência generalizada de tal mecanismo de avaliação da política é também suportada pela literatura que se centra em explicar como as pessoas fazem julgamentos políticos. Feldman (1988) indica que valores e crenças são elementos essenciais de análise de conseqüências de políticas. Como componentes culturais, eles orientam a formação de mapas através dos quais as pessoas se guiam para responder às demandas do ambiente e formular posicionamentos.

Assim, existem evidências para sustentar a tese de que o ambiente informacional de uma democracia precisa, nos termos de Kuklinski et al (2001), oferecer dados para dar suporte às operações mentais capazes de operar tal análise de compensações entre os efeitos das políticas públicas em discussão. Uma linha de ação política deve ser enquadrada nos aspectos de benefícios esperados e contrapartidas necessárias. Se, com a complexidade das demo-

cracias contemporâneas, praticamente qualquer opção política vai envolver cálculos referentes a tais aspectos, as conseqüências para as fontes de informação são claras. Será preciso oferecer balizas e parâmetros para a avaliação do equilíbrio de compensações entre resultados. É o que os autores consideram como incentivo mais adequado à inserção séria e responsável no sistema democrático.

Quando as pessoas não percebem as políticas como conseqüências de escolhas e de compensações entre efeitos previsíveis, tendem a se relacionar de maneira superficial e difusa com o sistema político. E, se elas não dão sinais de que compreendem as opções envolvidas em cada conjuntura, isso apenas desestimula a responsividade (*accountability*) dos mandatários, que passam a apresentar suas bandeiras como panacéias, através de estratégias de marketing. Ao perceberem que as pessoas não estão motivadas a avaliar meios de se atingir equilíbrio entre efeitos de linhas de ação em uma dada circunstância, “os formuladores de políticas poderiam empregar uma retórica enganadora ou adotar desenhos vagos de políticas a fim de manter a imagem de que dão aos cidadãos tudo o que eles quiserem”, indicam Kuklinski *et al* (2001, p. 415).

Logicamente, depreende-se disto que a quantidade de informação não é suficiente para fundamentar o exercício dos direitos civis e políticos. É necessário haver qualidade. E, por qualidade de informação, entende-se neste contexto algo bastante preciso. É a informação abrangente em nível suficiente para permitir avaliações embasadas sobre as conseqüências da adoção de determinadas políticas, de modo a fundamentar cálculos sobre ganhos, perdas e formas de se obter equilíbrio entre eles.

Um ambiente que não incentiva tal performance é aquele, segundo Kuklinski *et al* (2001), que não apenas deixa de oferecer dados para aqueles cálculos, mas simplesmente falha até em apresentar o cenário da definição das políticas públicas em uma democracia. A insuficiência ocorre quando as fontes de informação não caracterizam as políticas como escolhas que envolvem a antecipação de efeitos e a ponderação sobre compensações sobre eles. Se as pessoas não forem levadas a perceber as opções implícitas na adoção de políticas e não receberem dados abrangentes e articulados sobre os efeitos das escolhas pertinentes, não terão incentivo para desempenhar o elevado papel que as democracias contemporâneas delas esperam. Se as pessoas não receberem, conforme frisam os autores, justamente o que eles qualificam de *informação de diagnóstico*, então haverá fracos incentivos à inserção demo-

crática com responsabilidade. E isto vale, inclusive, a despeito das variações de níveis de educação formal e renda. Ou seja, mesmo se as pessoas tiverem um alto nível de escolaridade e renda, elas ainda assim poderão não fazer avaliações embasadas caso não tenham *informação de diagnóstico*, tida como o incentivo necessário ao raciocínio de avaliação dos efeitos de políticas.

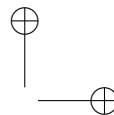
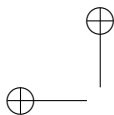
Naturalmente, são conhecidos numerosos estudos que sustentam a impossibilidade ontológica de a maioria das pessoas atingirem tal grau de exigência. Alguns deles combinam aquisições da psicologia cognitiva, comportamental e da ciência política e vão, já no terreno da comunicação, servir à defesa do jornalismo comercial. Mas os contornos dessa controvérsia não cabem na dimensão deste trabalho, centrado apenas em propor que as exigências de qualidade da informação jornalística devem ser apreciadas em um contexto específico².

No Brasil, os problemas da cobertura jornalística de temáticas ligadas ao desenvolvimento social e humano já têm sido considerados por especialistas em crítica de mídia como algo a ser superado por um jornalismo que abranja “características institucionais e conceituais” das políticas públicas, indica Canela (2008, p. 17). Porque os indivíduos muitas vezes não são capazes de “identificar os eixos de atuação do Estado como políticas públicas”, sofrem limitações na tarefa de avaliar o desempenho de indivíduos e grupos políticos, segundo o autor (p. 17-18).

“Quando essa falha informacional passa a atingir não só o cidadão mediano, mas também os diferentes atores organizados que potencialmente podem exercer um nível mais contundente sobre os representantes eleitos”, salienta Canela (2008, p. 18), “a possibilidade de as políticas públicas formuladas atenderem às reais necessidades da população decresce de maneira diretamente proporcional ao déficit informacional”.

Porto (2008, p. 188) apresenta outras indicações para um jornalismo comprometido com a democracia, referentes ao pluralismo de informações e interpretações a serem fornecidas em enquadramentos temáticos. “Os jornalistas devem considerar não só a condição da realidade social, mas também as visões relevantes na sociedade e sobre as políticas sociais e sua implementação”, salienta. “A mídia deve reconhecer a diversidade de interpretações e interesses que caracterizam qualquer sociedade plural e democrática. Por esse motivo,

²Para uma discussão em torno do embate entre tais posições, ver Rothberg, 2008



os jornalistas devem ir além dos enquadramentos das fontes oficiais, incorporando as perspectivas da sociedade civil” (p. 188).

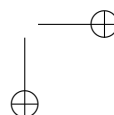
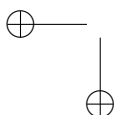
Neste contexto, o foco dos profissionais da área deve ser fixado. “Ao ficarem atentos aos desdobramentos de uma determinada política, os jornalistas podem colaborar de forma efetiva para fortalecer o processo de prestação de contas e o controle das políticas governamentais pela cidadania”, indica Porto (2008, p. 189).

Cabe ainda lembrar que as pesquisas desenvolvidas com metodologia quanti-qualitativa pela Andi (Agência de Notícias dos Direitos da Infância) envolvem variáveis de análise que captam a qualidade de uma matéria jornalística em relação à pluralidade de informações, especialmente quando implicam a verificação da presença ou ausência de discussões específicas relacionadas e referências a causas e consequências de violações dos direitos de crianças e adolescentes (Vivarta, 2001, 2003 e 2005). Ou seja, pode-se perceber que o valor da *informação de diagnóstico* já é avaliado de alguma maneira pelas pesquisas da área. Mas acredita-se aqui que a explicitação de tal conceito poderia contribuir para clarear o terreno das investigações.

Informação de diagnóstico e apatia

Inclusive, à medida que o ambiente informacional não apresenta as políticas como resultado de escolhas e compensação entre efeitos, oferece um poderoso incentivo à apatia, à renúncia de uma inserção positiva no sistema democrático. Tal parece ser o caso do cenário composto pelo jornalismo comercial. Enquanto a política é ali caracterizada como um eterno enredo novelesco movido por animosidades entre agentes unicamente empenhados em uma busca particular por poder e vantagens, se torna mais difícil visualizar o espectro das opções implícitas em dada linha de ação política. Quando enquadramentos *episódicos*, de *conflito* e de *jogo* se tornam formatos usuais condicionados por valores profissionais e visões culturais, a substância da política se perde, e o ambiente oferece incentivos no sentido contrário ao do engajamento desejável à vivência democrática.

Assim, a motivação à inserção política competente advém, no contexto de Kuklinski *et al* (2001), da oferta de *informação de diagnóstico* capaz de fundamentar a avaliação sobre o equilíbrio entre as compensações necessárias



à equalização dos efeitos das políticas públicas. Admite-se que o nível de instrução é um potencial motivador, mas nem sempre suficiente. “Considere a situação de um ambiente que não provê informações sobre a necessidade de compensações. Mesmo se estiver fortemente motivada, a maioria das pessoas pode não perceber que tomar uma decisão responsável requer o equilíbrio entre objetivos desejáveis”, indicam os autores (p. 414). Se as pessoas nem sabem ao que devem prestar atenção ou o sobre o que devem deliberar, não são motivadas a participar da vida democrática, mesmo que seu nível educacional tenha, inicialmente, as incentivado a estarem atentas à política. Mas se o ambiente coloca com clareza quais são as opções disponíveis e esclarece os meios de transitar entre elas a fim de se avaliar a melhor maneira de se obter equilíbrio entre os variados efeitos possíveis das políticas em questão, haverá um forte incentivo à participação.

Um estudo empírico realizado por Kuklinski *et al* (2001) indica que, em um ambiente rico em *informação de diagnóstico*, a escolaridade faz pouca diferença para o nível de engajamento nas avaliações de compensação. Quando há abundância de informações tanto sobre a necessidade de tais ponderações quanto sobre as próprias opções envolvidas, até mesmo aqueles com menor instrução formal se aplicam à tarefa de fazer julgamentos políticos com a mesma dedicação daqueles mais instruídos.

Esta, inclusive, é uma descoberta de muitas implicações para o jornalismo, com seus valores profissionais consolidados e refratários a mudança. Ainda que tenha uma importância circunscrita pelas condições nas quais foi realizado o experimento, é uma lição que confronta o senso comum contido nas especulações sobre a capacidade de assimilação de informações do público em geral. Se muitas vezes a justificativa de um jornalista para oferecer um nível raso de informações em uma matéria está ligada à crença de que seu destinatário não tem interesse ou não será capaz de compreender mais que certa carga de dados e interpretações, o estudo empírico de Kuklinski *et al* (2001) é mais uma referência contrária a essa assunção. Um ambiente rico em *informação de diagnóstico* é capaz de reverter o efeito de fatores como baixa escolaridade e escasso interesse na política sobre o engajamento na vida democrática. Quando as pessoas têm os incentivos adequados, tendem a acolher e desempenhar as tarefas intelectuais requeridas para fazer julgamentos políticos.

Conclusões

A fim de trazer contribuições para aguçar o alvo da crítica de mídia, este texto sustentou uma visão específica das insuficiências do jornalismo comercial. Aqui, foi proposto que, se muitas vezes a falta de ética, os erros técnicos e a ausência de diversidade são apontados como problemas centrais da notícia, é preciso avançar e verificar o papel da informação jornalística para o aprofundamento da democracia.

No contexto aqui brevemente construído, a função do jornalismo para o fortalecimento do sistema democrático reside na provisão da chamada *informação de diagnóstico*, que pode fundamentar ponderações sobre as diversas implicações das políticas públicas e embasar a formação de julgamentos sobre os meios de compensar desequilíbrios previsíveis entre os efeitos de determinada linha de ação. Mas a predileção dos valores atuais de noticiabilidade por enquadramento *episódicos*, de *conflito* e *jogo* prejudica a oferta de enquadramentos *temáticos* com *informações de diagnóstico*.

E, se a ausência de informações assim entendidas é notável no jornalismo das mídias comerciais, cabe indicar que a superação de tais deficiências é mais plausível no jornalismo como serviço público, no sistema público de radiodifusão. Espera-se, portanto, que as emissoras de TV do sistema público brasileiro de radiodifusão busquem referências para sua atuação em defesa da cidadania.

Referências

ALDÉ, A.; LATTMAN-WELTMAN, F. *O MST na TV: sublimação do político, moralismo e crônica cotidiana do nosso “estado de natureza”*. Disponível em: www.facom.ufba.br/compolitica Acesso em: 04 abril 2005.

AZEVEDO, F. A. *A agenda da mídia na campanha presidencial de 1998*. In: Anais do IX Encontro Anual da Compós - Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Porto Alegre, 2000.

_____. *Agendamento da política*. In: RUBIM, A. A. C. *Comuni-*

cação e política: conceitos e abordagens. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

CANELA, G. *A cobertura jornalística das políticas públicas sociais: elementos para debate.* In: _____ (org.). *Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo.* Brasília: Andi; São Paulo: Cortez, 2008.

FELDMAN, S. *Structure and consistency in public opinion: the role of core beliefs and values.* *American Journal of Political Science*, v. 32, n. 2, 1988, p. 416-440.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. *Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach.* *The American Journal of Sociology*, v. 95, n. 1, 1989, p. 1-37.

GENTILI, V. *O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a comunicação.* *Revista Famecos*, nº 19, 2002.

HABERMAS, J. *Três modelos normativos de democracia.* *Lua Nova*. N. 36, 1995, p. 39-53.

HALLIN, C. D.; MANCINI, P. *Comparing media systems: three models of media and politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HELD, D. *Models of democracy.* Cambridge: Polity Press, 1996.

IYENGAR, S. *The accessibility bias in politics: television news and public opinion.* *International Journal of Public Opinion Research*. Vol. 2, n. 1, 1990, p. 1-15.

_____. *Is anyone responsible? How television frames political issues.* Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

KUKLINSKI, J. H.; QUIRK, P. J.; JERIT, J.; RICH, R. F. *The political environment and citizen competence.* *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 2, 2001, p. 410-424.

MEDEIROS, F. N. da S. *Um debate que saiu do eixo científico: a cobertura dos transgênicos pela imprensa brasileira em dois momentos.* In: Anais

do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Rio de Janeiro, 2005.

MIGUEL, L. F. *Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia*. *Comunicação & Política*, v. 22, n. 3, 2004, p. 129-147.

PORTO, M. *Enquadramentos da mídia e política*. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

_____. *A mídia e a avaliação das políticas públicas sociais*. In: CANELA, Guilherme (org.) *Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo*. Brasília: Andi; São Paulo: Cortez, 2008.

STRÖMBÄCK, J. *In search of a standard: four models of democracy and their normative implications for journalism*. *Journalism Studies*, v. 6, n. 3, 2005, p. 331-345.

ROTHBERG, D. *Política mediada, democracia e elites*. *Comunicação & Política*, v. 23, n. 2, 2005, p. 15-40.

_____. *Informação e economia política da comunicação no contexto da cidadania informada*. In: Anais do II Encontro da Ulepicc Brasil – União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura. Unesp, Bauru, SP, 2008.

SCHUDSON, M. *The sociology of news production revisited (again)*. In: CURRAN, J.; GUREVITCH, M. *Mass media and society*. Nova Iorque: Arnold, 2000.

SKITKA, L. J.; TETLOCK, P. E. *Providing public assistance: cognitive and motivational processes underlying liberal and conservative policy preferences*. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 65, n. 6, 1993, p. 1205-1223.

SOUZA, J. P. *Teorias da notícia e do jornalismo*. Chapecó, SC: Argos, 2002.

TRAQUINA, N. *Jornalismo: questões, teorias e “estórias”*. Lisboa: Veja, 1999.

TRAQUINA, N. *Teorias do jornalismo, porque as notícias são como são*. Florianópolis: Insular, 2004.

VIVARTA, V. (ed.). *Balas perdidas: um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da violência*. Andi, 2001.

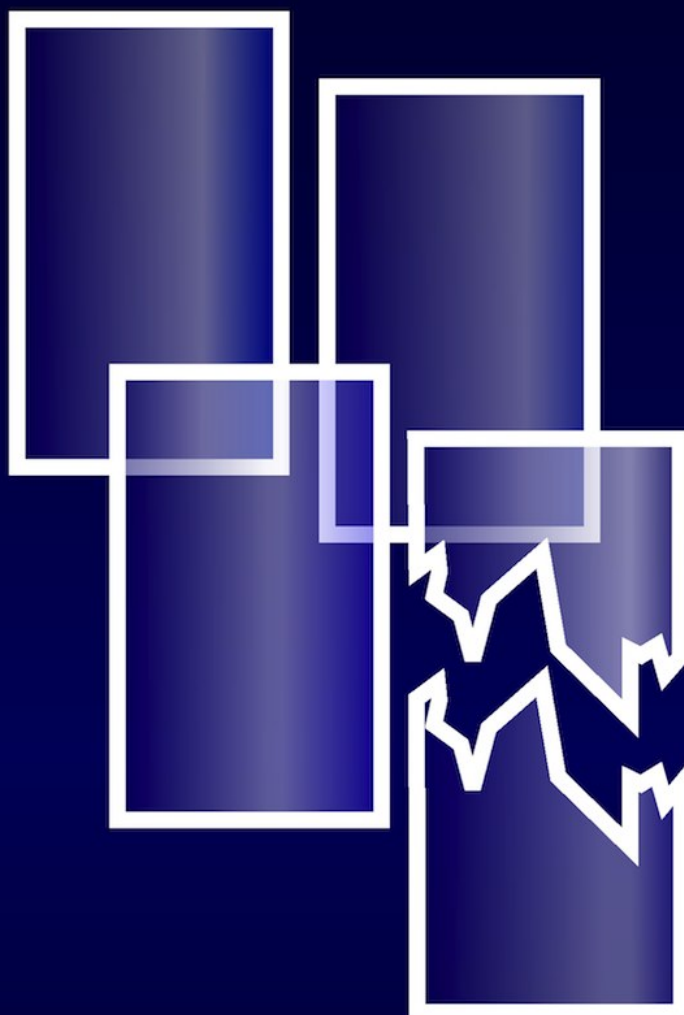
_____. *Que país é este? Pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano e social no foco da imprensa brasileira*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *Infância na mídia: a criança e o adolescente no olhar da imprensa brasileira*. Brasília: Andi, 2005.

WOLF, M. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Presença, 1999.

- 3.4 ROTHBERG, D. O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo*. Covilhã: Labcom Books; Universidade da Beira Interior, 2010b, p. 53-68.

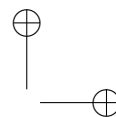
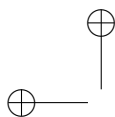
Rogério Christofolletti
(Org)



Vitrine e Vidraça

Crítica de Mídia e Qualidade no Jornalismo

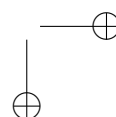
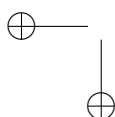
LabCom Books 2010

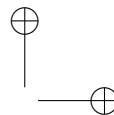
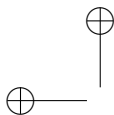


Livros LabCom
www.livroslabcom.ubi.pt
Série: Estudos em Comunicação
Direcção: António Fidalgo
Design da Capa: Madalena Sena
Paginação: Marco Oliveira
Covilhã, UBI, LabCom, Livros LabCom 2010

ISBN: 978-989-654-050-0

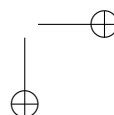
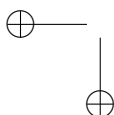
Título: Vitrine e vidraça: Crítica de Mídia e Qualidade no Jornalismo
Autor: Rogério Christofolletti (Org.)
Ano: 2010





Índice

Apresentação: Sobre pedras e tijolos	1
I Da análise e da crítica	5
O jornalismo como teoria democrática <i>por Luiz Martins da Silva</i>	7
Jornalismo e informação para democracia: parâmetros de crítica de mídia <i>por Danilo Rothberg</i>	21
Responsabilidade Social da Mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, em Portugal e na Espanha <i>por Fernando de Oliveira Paulino</i>	35
O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia <i>por Danilo Rothberg</i>	53
Monitoramento de Cobertura e Produção Experimental Monitorada: Pesquisa aplicada voltada para a qualificação de produtos e pro- cessos jornalísticos <i>por Josenildo Luiz Guerra</i>	69
De “Ouvinte” a “Ouvidor”: Responsabilidade Social da Mídia e pa-	



râmetros para atuação da Ouvidoria das Rádios da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)

por **Fernando Oliveira Paulino** **95**

II Do aperfeiçoamento e do avanço **111**

Jornais Populares de qualidade: Ética e sensacionalismo em um novo padrão do jornalismo de interior catarinense

por **Laura Seligman** **113**

Concentração de mídia e qualidade do noticiário no sul do Brasil

por **Rogério Christofolletti** **127**

Qualidade da Formação em Jornalismo Cultural na Modernidade Líquida

por **Marcos Santuario** **139**

Avaliação de qualidade jornalística: desenvolvendo uma metodologia a partir da análise da cobertura sobre segurança pública

por **Josenildo Luiz Guerra** **153**

Brevíssima cronologia da inovação na imprensa brasileira

por **Rogério Christofolletti** **173**

Os Autores **193**

O conceito de enquadramento e sua contribuição à crítica de mídia

Danilo Rothberg

A MULTIPLICAÇÃO dos observatórios de mídia no Brasil traz um ambiente saudável de responsabilização dos meios de comunicação acerca de sua performance na manutenção da qualidade do sistema democrático. Lideradas por universidades, as iniciativas são diversas, com graus de recursos e consolidação variáveis, mas em geral elas convergem para uma atuação altamente positiva com três objetivos¹: a) oferecer ao público em geral um conjunto de balizas para avaliar a adequação das mídias jornalísticas em relação ao que delas deve se esperar como compromisso com a cidadania, aqui entendida como direito civil de liberdade de informação; b) compor um meio coadjuvante na formação universitária na área de comunicação e jornalismo; c) divulgar um painel para que os próprios jornalistas sejam incentivados a refletir sobre seus acertos e eventuais falhas².

Se a função dos observatórios revela-se, assim, de singular importância em um país no qual a noção de interesse público requer contínuo esforço para ser esclarecida, cabe examinar de perto os métodos e as técnicas que eles empregam em suas críticas. Não é impróprio sugerir que, na maioria das vezes, o olhar recai sobre supostas falhas éticas e de informação visíveis em matérias de jornais, rádios, TVs e *websites* identificadas aleatoriamente. Se é difícil visualizar critérios exatos sob a produção de muitas dessas críticas, provavelmente isso se dá em função da natural complexidade do campo analisado (Bourdieu, 2005), construído a partir de julgamentos editoriais com posicionamentos éticos multifacetados, limitações de tempo e espaço inerentes ao ofício, ambigüidades, polissemias e injunções de toda ordem.

A imprecisão não tira, obviamente, o mérito dos observatórios de mídia,

¹ As iniciativas já são pelo menos duas dezenas e, desde 2005, estão organizadas no âmbito da Renoi (Rede Nacional de Observatórios de Imprensa). O próximo passo da Renoi deve ser a institucionalização como rede de pesquisa integrada à SBPJor (Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo). Uma referência sobre a Renoi é o artigo de Guerra (2007).

² Uma versão inicial deste texto está nos anais do V Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, Aracaju, 2007.

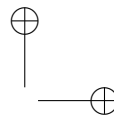
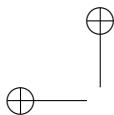
embora possa eventualmente contribuir para lhes render embates infrutíferos com jornalistas e editores que não reconhecem a legitimidade das críticas ou fazem objeções aos seus próprios termos e argumentos. Embora os dois primeiros objetivos delineados acima (qualificação do público e do estudante) possam ser até melhor atendidos quando alimentados pela controvérsia daí resultante, a consecução do último objetivo, o aperfeiçoamento do profissional da área, é prejudicada.

Deste raciocínio surgem duas perguntas pertinentes: se as críticas de mídia fossem mais exatas e objetivas, dando menos margem a questionamentos, a formação do profissional poderia ser melhor atingida? E, caso a resposta a esta primeira questão seja positiva, através de quais meios teóricos e metodológicos seria possível produzir críticas menos controversas e mais firmes, capazes de constituir um contraponto seguro que os jornalistas teriam dificuldade de contestar?

Este texto, ao concordar com uma resposta afirmativa à primeira pergunta, vai oferecer uma contribuição à complexa tarefa de encontrar respostas satisfatórias à segunda questão. Ou seja, a proposta aqui é indicar os contornos de uma metodologia de crítica de mídia que possa gerar análises ponderadas sobre virtudes e imperfeições de matérias jornalísticas. Desta forma, a teoria do enquadramento, um dos paradigmas mais utilizados atualmente pelos estudos de mídia em todo o mundo, será revisitada. O percurso vai, inicialmente, caracterizar seus fundamentos, para depois traçar conexões férteis com as exigências rotineiras dos observatórios, a fim de informar a crítica que pretenda alcançar níveis razoáveis de clareza e precisão, suficientes para ser considerada uma referência ao jornalista disposto a avaliar seu trabalho diário.

Conceito de enquadramento

Porto (2004, p. 78) caracteriza os enquadramentos como “marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem as pessoas fazer sentido dos eventos e das situações sociais”. Na prática jornalística, um enquadramento (*framing*) é construído através de procedimentos como seleção, exclusão ou ênfase de determinados aspectos e informações, de forma a compor perspectivas gerais através das quais os acontecimentos e situações do dia são dados a conhecer. Trata-se de uma idéia central que organiza a realidade



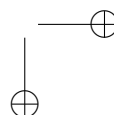
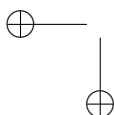
dentro de determinados eixos de apreciação e entendimento, que envolvem inclusive o uso de expressões, estereótipos, sintagmas etc.

Gamson e Modigliani (1989, p. 3) caracterizam os enquadramentos como “pacotes interpretativos” que conferem sentido a um assunto. Tais pacotes são capazes de “construir significados ao longo do tempo, incorporando novos eventos aos seus enquadramentos interpretativos” (p. 4). Segundo esta ótica, “os enquadramentos não devem ser confundidos com posições a favor ou contra alguma medida política”, assim como “nem todo pacote pode ser identificado com uma clara posição política”.

Sob esta ótica de estudo, destaca-se a noção de *priming*, função através da qual as mídias preparariam o campo das idéias, presumivelmente no ponto em que elas tendem a ser compartilhadas por certas camadas de receptores, de maneira a torná-lo mais propício ao florescimento de certas visões dos fatos e processos políticos, e não outras. Através da função de *priming*, a mídia sugere determinadas balizas para a avaliação de políticos e candidatos em relação a certos assuntos ligados à gestão pública. “Ao tornar certos assuntos mais proeminentes nas mentes das pessoas (agenda setting), a mídia de massa também é capaz de dar forma às considerações que as pessoas levam em conta quando fazem julgamentos sobre candidatos e questões políticas (*priming*)”, definem Scheufele e Tewksbury (2007, p. 11).

Não está incluída aqui a crença de que a mídia determina o pensamento dos indivíduos, posto que eles dispõem rotineiramente de meios de reinterpretação pessoal e apropriação específica dos conteúdos midiáticos de acordo com suas inclinações, vivências e capacidades. Mas também não está envolvida a noção de efeitos mínimos da comunicação, sob a qual os sujeitos estariam livres para usar e recusar à sua maneira as mensagens. Na verdade, subjaz à teoria do *framing* a percepção de que “os enquadramentos introduzem ou aumentam a saliência ou importância aparente de certas idéias, ativando esquemas que encorajam os públicos-alvo a pensar, sentir e decidir de maneira particular” (Entman, 2007, p. 164).

Os diversos desenvolvimentos empíricos sustentados pelo conceito de enquadramento levaram à percepção de que determinados assuntos podem ser apurados pelas mídias jornalísticas segundo formatos específicos de cobertura (Porto, 2004; Iyengar, 1990 e 1991; Entman, 1993). Desta forma, as eleições, por exemplo, tendem a ser cobertas sob os enquadramentos de *jogo* ou *corrida de cavalos*, que ocorrem quando os temas mais comuns trazidos pelos



jornalistas são aqueles ligados às chances de derrota ou vitória no pleito eleitoral, sobrando pouco tempo ou espaço para enfoques mais abrangentes sobre as políticas efetivamente propostas pelos candidatos, seus desafios reais, obstáculos, perspectivas etc. A pergunta que parece motivar as reportagens não é “como a política pode contribuir para resolver os problemas da sociedade?” e sim “como a campanha do candidato pode ajudar ou atrapalhar suas chances de vitória?”.

Outra forma comum de cobertura política é dada pelo enquadramento *estratégico*. As ações e decisões de mandatários, candidatos e pré-candidatos tendem a ser apresentadas como elementos de um cálculo — supostamente ocultado pelo próprio político, mas revelado pelo jornalista — efetuado como parte de uma estratégia que assume vários objetivos. Entre eles, podem estar a conquista da adesão de um indivíduo incôscio dos meandros obscuros da política; a sinalização, aos competidores, dos termos em que se dará a negociação nos bastidores; a ocultação de supostas verdades incômodas; ou a simples busca por vantagens pessoais, poder, riqueza, prestígio etc.

Já os fatos relevantes do percurso de definição e execução de políticas públicas sofrem a tendência de serem representados sob a forma dos enquadramentos *episódicos*, que mal tocam nas questões propriamente políticas do fato, ligadas à complexidade das escolhas envolvidas em determinada opção a ser adotada ou rejeitada pela gestão pública, e apenas acentuam aspectos circunstanciais dos fatos enfocados.

Como exemplo, pode-se tomar uma matéria sobre um eventual discurso do presidente da República proferido no evento de lançamento de uma comissão interministerial dedicada ao exame dos planos de expansão e reforma nos setores de transportes e logística de exportação. Ao invés de analisar as características da infra-estrutura existente, suas deficiências e os termos das reformas e políticas propostas para a área, o jornalista apenas “informa” que o evento foi promovido para sinalizar, à oposição, uma suposta mudança de gestão na área, ou para fortalecer um ministro criticado nas semanas anteriores.

Enquadramentos de *jogo*, *estratégico* e *episódico* podem assumir a forma de uma variação conhecida como enquadramento de *conflito*. Nesse caso, a ênfase das matérias recai sobre o potencial de disputa em tese envolvido nos movimentos dos políticos. Os significados mais gerais de suas ações, referentes à administração mesma de políticas públicas, com antecedentes, critérios,

resultados etc são negligenciados. Enquanto isso, o enfoque jornalístico se dá sobre as consequências dos supostos choques entre opções diferentes para a dinâmica do poder dentro dos partidos, do parlamento e para a ascensão ou declínio do próprio político, aliados e adversários.

A cobertura da política se torna a cobertura dos bastidores da política. Proliferam as fontes em *off* e anônimas, e o jornalismo diário vai sendo construído com base não no que deve ser de fato apreciado por um cidadão de uma democracia madura, mas sim naquilo que os políticos supostamente estariam tentando esconder de sujeitos que, se não fosse a astúcia de jornalistas sempre dispostos a revelar as verdades sob a mesa, seriam inevitavelmente engabelados. Enquanto isso, a substância da política enquanto negociação democrática pela otimização das oportunidades de desenvolvimento é subtraída, e o resultado tende a ser a disseminação do ceticismo em relação à política e do descrédito generalizado nos mandatários.

Os enquadramentos *temáticos* são vistos pelos estudiosos da área como um meio de superar a fragmentação e a superficialidade promovidas pelos enquadramentos de *jogo*, *estratégico*, *episódico* e de *conflito*. Os temas em questão são os aspectos concretos das políticas públicas envolvidas nas escolhas eleitorais, ações e decisões de mandatários, conferências nacionais e internacionais, votações parlamentares, arranjos partidários, implementação de novas medidas legais etc.

Uma cobertura centrada em temas exige que os jornalistas saibam situar os diversos aspectos das políticas públicas em seu devido contexto. Eles devem explorar as relações entre antecedentes e consequências segundo diferentes perspectivas, considerando as expectativas das pessoas afetadas e os resultados previstos de acordo com visões diversas, além de examinar influências macroestruturais, tendências históricas, alternativas, possibilidades, exemplos de outras regiões ou países, possíveis obstáculos etc.

Tal natureza de cobertura exige explorar o alcance de eventuais contradições e conflitos entre visões distintas, mas não apenas confrontando-as simplesmente, e sim oferecendo explicações para as diferenças. O jornalista deve também ser capaz de avaliar a representatividade das diferentes perspectivas concorrentes em torno de determinado assunto, selecionando aquelas mais relevantes e operando o diálogo entre elas de maneira a preservar igualdade de expressão. É preciso ter o cuidado de não excluir determinadas idéias com base no julgamento de que sejam minoritárias, mas também não se pode con-

ceder espaço àqueles defendam posicionamentos completamente alienados do pacto social então vigente, baseados em violência, intolerância ou preconceito.

Enfim, o enquadramento *temático* envolve pluralismo e equilíbrio, que podem então ser considerados como elementos capazes de conduzir à superação da fragmentação, superficialidade e tendência ao entretenimento contidos nos enquadramentos de *conflito* etc³.

O pluralismo corresponde a um tratamento compreensivo de causas, consequências e da diversidade de fatores que concretamente influenciam a definição e a implementação de políticas públicas. Fatos e acontecimentos complexos e relevantes devem ser noticiados de maneira abrangente, verificando-se seus antecedentes e implicações, relações historicamente constituídas etc. Eleições merecem enfoque sobre a política como instrumento de negociação democrática, de arbitragem entre interesses conflitantes.

As soluções propostas devem ser analisadas segundo as lições trazidas por iniciativas semelhantes ou correlatas no passado e de acordo com as projeções de desempenho esperado. Não se trata apenas de “ouvir os vários lados” de um assunto, conforme reza o senso comum dos jornalistas, mas sim de apurar a diversidade de perspectivas que importam para o fato em exame. O procedimento não se resume a colher visões alegadamente contrárias, colocando umas diante das outras, simplesmente. Primeiro, porque onde o olhar apressado vê apenas oposições, pode haver matizes, contrastes e sintonias inesperadas. Segundo, porque as diferenças entre as perspectivas relevantes precisam ser elucidadas, em aproximações refletidas.

Já o equilíbrio é um critério de produção da pluralidade. Ele deve ser empregado em processos com duplo desafio: primeiramente, é preciso identificar as visões que merecem expressão a respeito de um dado assunto, porquanto mais intimamente relacionadas a ele e representativas dos setores relevantes. Em segundo lugar, é preciso planejar como cada uma das perspectivas detectadas deve ser colocada, utilizando-se finalmente as possibilidades de linguagem do jornalismo em um tratamento sério, consistente e ponderado.

Ao falhar em oferecer enquadramentos *temáticos*, o jornalismo traria efeitos especialmente nocivos à democracia, sustenta Goidel (2000, p. 154). Ao

³Um jornalismo assim concebido é um requisito segundo a própria noção de democracia plural, conforme detalha Miguel (2004).

ênfatisar o uso estratégico de questões políticas, a mídia “tornou mais difícil e menos provável que os cidadãos vejam as decisões relativas às políticas públicas como meios para melhorar suas comunidades, erodindo, assim, a fé nas instituições e processos democráticos e nos administradores eleitos”, sugere o autor. “Ao retratar as notícias na forma de enquadramentos episódicos, e não temáticos, e ao não oferecer continuidade ou contexto às matérias, a mídia, mesmo sem desejá-lo, incentiva os cidadãos a se concentrar em soluções individuais, e não coletivas ou comunitárias, para os problemas sociais, econômicos e políticos”, indica Goidel, que nesse ponto se apóia sobre Iyengar (1991).

A partir de estudos empíricos nos Estados Unidos, Iyengar sustenta relações de causa e efeito entre enquadramentos de notícias de TV sobre determinados assuntos e atitudes. Sua investigação aponta que “a exposição a notícias episódicas torna os espectadores menos suscetíveis a cobrar responsabilidade das autoridades públicas pela existência de um problema e, também, a considerá-las responsáveis por minorá-lo” (1991, p. 2-3). “Ao desencorajar os espectadores a atribuir responsabilidade por questões nacionais aos atores políticos, a televisão reduz o controle público sobre os representantes eleitos e as políticas que eles adotam” (p. 3).

A pesquisa de Iyengar traçou correlações abrangentes entre os efeitos concretos da recepção de TV e a formação do discernimento político do eleitor nos Estados Unidos (p. 5):

Ao retratar os assuntos principalmente como eventos ou instâncias isoladas, a televisão impede o reconhecimento de interconexões entre os assuntos e, assim, contribui para a ausência de contornos ideológicos ou consistência na opinião pública americana. Da mesma forma, o constante foco da TV em episódios específicos, agentes individuais, vítimas e outros atores, em detrimento de informação mais abrangente e temática, inibe a atribuição da responsabilidade política a fatores sociais e às ações de políticos como o presidente. Esses efeitos tornam as autoridades eleitas e as instituições públicas menos responsivas ao público americano.

Goidel (2000, p. 156) é cauteloso e pondera que existem indicações empíricas de que o consumo de notícias possui relações mais complexas com a formação da criticidade do público, as quais vão além de relações de causa e efeito mensuráveis. Desta maneira, ainda permaneceria em aberto a questão

de se a confiança na democracia será sempre maior quando as pessoas forem mais intensamente expostas a reportagens contextualizadas.

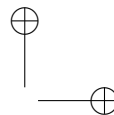
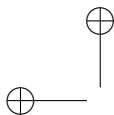
Há pesquisas que, de fato, indicam a existência de uma relação positiva entre consumo de notícias abrangentes e engajamento cívico, mas elas ainda precisam ser aprofundadas. Ainda assim, a televisão tende a ser responsabilizada pelo decréscimo da participação cívica na forma de menor comparecimento às urnas (considerando os países nos quais o voto não é obrigatório) e menor integração a associações comunitárias (Putnam, 1995). E a literatura científica na área tende a reconhecer, como fator de desestímulo ao engajamento político, um quadro composto rotineiramente por enquadramentos episódicos, que descaracterizam os aspectos efetivamente ligados à definição e à administração de políticas públicas, ao reduzir os desenlaces do processo político a meros embates entre vaidades, interesses pessoais e de grupos poderosos, ambições de poder etc (Blumler e Gurevitch, 1995).

Conexões entre enquadramento e crítica de mídia

Entendidos como formatos genéricos de cobertura, os diversos enquadramentos possíveis a uma matéria podem ser identificados por uma crítica de mídia que procure emitir um julgamento objetivo sobre as matérias em análise. Os diversos traços que vão figurar como característicos de um dado enquadramento surgem do exame atento de uma cobertura específica, em processo de estudo e aproximação no qual eles vão se revelar como atributos inseparáveis do foco adotado pelo veículo. A avaliação de enquadramento tende a ser clara o suficiente para que contenha, a um só tempo, um inventário dos olhares construídos por determinada matéria em torno de certo assunto e uma consideração qualitativa a respeito da adequação de seu foco.

Se uma matéria apenas descreve, por exemplo, os candidatos nos termos de suas chances de vitória, ela promove um enquadramento *estratégico*, pouco compatível com as exigências de formação política envolvidas na cidadania moderna⁴; se examina as reivindicações de trabalhadores rurais em uma invasão de terras sob o prisma da ênfase na infração da ordem legal, falha em

⁴Uma discussão interessante sobre o direito à informação como direito-meio está em Gentilli (2002). Referências usuais para a compreensão da cidadania enquanto produto histórico são Marshall (1967) e Dahrendorf (1992). Complexidades trazidas por estudos recentes sobre



oferecer equilíbrio⁵; se informa as exigências de categorias grevistas somente após ter relatado os distúrbios em ruas ocupadas pelos protestos, ali o pluralismo é negligenciado por uma versão com enquadramento *episódico*; se anuncia a nova política social com destaque para os choques entre os mandatários responsáveis por sua implementação, promove um enquadramento de *conflito*; se noticia a violência cometida por ou contra adolescentes em conflito com a lei sem a contextualização legal e conceitual devida, apenas com ênfase sobre os aspectos sensacionais do fato, também neste caso, como em todos os outros acima, priva o indivíduo dos enquadramentos *temáticos* que são necessários à sua formação integral enquanto sujeito político.

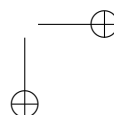
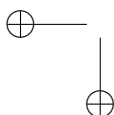
Como recorre a uma tipologia razoavelmente simples para caracterizar matérias em relação à profundidade de seu enfoque, número e natureza de fontes consultadas, aspectos envolvidos e hipóteses apuradas, a crítica de mídia baseada na noção de enquadramento pode, argumenta-se aqui, alcançar um grau satisfatório de objetividade. E esta qualidade é essencial quando se pretende não meramente denunciar alegadas impropriedades de matérias jornalísticas, mas sim envolver seu autor (e editor) em um processo de reflexão sobre as conseqüências de enfoques fragmentados e incompletos.

Abraçar a noção de enquadramento implica evitar julgamentos que atribuam, a uma suposta intencionalidade de jornalistas e editores, a feição que uma dada matéria vem a assumir. Nesse contexto, as apropriações de sentido, construídas a partir das inevitáveis escolhas implícitas na produção de uma simples pauta, deixam de ser consideradas necessariamente como fruto de manipulação deliberada. Ao invés, elas passam, de acordo com as mais recentes tendências de estudo de mídia, a ser tidas como resultado de esquemas de pensamento arraigados como *habitus* sob fórmulas consagradas por padrões industriais de produção da notícia (Barros Filho, 2002; Barros Filho e Martino, 2003).

Outro aspecto que aponta em favor do uso da noção de enquadramento pela crítica de mídia diz respeito às aquisições da psicologia cognitiva. Por que, neste sentido, se preocupar em identificar o enquadramento de uma matéria quando se quer apontar seus méritos ou suas insuficiências? Ora, porque

a intersecção entre cidadania e informação podem ser conhecidas em trabalhos como Couldry (2006) e Schudson (2006).

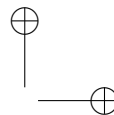
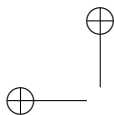
⁵Uma referência de pesquisa sobre enquadramentos do MST é Aldé e Lattman-Weltman (2005).



numerosas pesquisas (não só da área de comunicação) indicam que a maneira com que um texto dá a conhecer determinada realidade reside justamente no modo pelo qual ele a enquadra (Nelson, Oxley e Clawson, 1997, p. 222):

O conceito de enquadramento tem sido amplamente empregado por estudiosos de psicologia, ciência política e estudos de comunicação. Na pesquisa em comunicação política, o enquadramento tem sido representado como um processo pelo qual uma fonte (uma matéria de TV ou jornal impresso, ou talvez um único indivíduo) define o problema essencial ao enfatizar um assunto social ou político em particular, e delineia um conjunto de considerações que figuram como relevantes para aquele assunto.

O que se tem como resultado da assimilação de uma matéria é, assim, um esquema de pensamento a ser entendido como um quadro genérico de compreensão do assunto enfocado, no qual determinados aspectos adquirem relevância, e outros simplesmente deixam de existir. Tomando-se os exemplos já dados, vale dizer que, se uma matéria apenas descreve os candidatos nos termos de suas chances de vitória, sem examinar os aspectos substanciais das políticas por eles defendidas, ela tende a favorecer um entendimento da política como jogo, motivado por ambições pessoais, às expensas dos meios reais pelos quais se podem resolver os problemas cotidianos das pessoas comuns; se uma matéria noticia uma invasão de terras com ênfase na ruptura da ordem legal, tende a promover uma visão do conflito no campo como um caso de polícia, no qual não cabem considerações sobre as desigualdades geradas como resultado de determinado padrão histórico de desenvolvimento; se uma matéria sublinha os transtornos trazidos por protestos de sindicatos, desconsiderando as relações de força e reivindicações envolvidas, tende a compor um quadro no qual as demandas salariais são motivo de desordem; se uma matéria anuncia a nova política de previdência municipal com ênfase nas brigas entre prefeito e vereadores, reduz a administração da cidade à esfera dos interesses pessoais; por fim, se uma reportagem noticia a violência cometida por ou contra adolescentes em conflito com a lei sem contexto ou depoimentos de especialistas, tende a propagar a visão de que o problema não tem relação com o ambiente social e macropolítico, e nesse quadro inexistem políticas públicas sociais de preservação de direitos daquele público, sobrando apenas medidas de segurança pública.



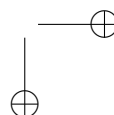
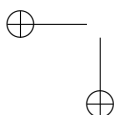
Conclusões

Se a crítica de mídia foca, portanto, o enquadramento do texto analisado, coloca em primeiro plano o que se acredita, atualmente, ser um dos efeitos da recepção de matérias jornalísticas, ou seja, a construção de hábitos de pensamento e visões de mundo nos quais certos problemas têm mais proeminência e são explicados de determinadas maneiras, ao passo que outras questões tendem a ganhar menor projeção ou não conseguem ser apreciadas de formas distintas.

A eventual falta ética a ser apontada pela crítica de mídia vai estar relacionada à natureza do amálgama de concepções subjacentes às matérias analisadas. Assim, será avaliada, precisamente, a qualidade do enquadramento: deve-se verificar se ele contém pluralismo e equilíbrio, oferecendo um tratamento *temático*, ou se é meramente fragmentado e superficial, nos formatos de *jogo*, *conflito*, *episódico* e *estratégico*, que pouco contribuem para a formação do sujeito político desejado pelas democracias contemporâneas maduras.

Para se produzir uma descrição competente de enquadramento, os métodos são variados. Uma maneira simplificada consiste em inventariar itens de informação que podem ser classificados em categorias de seleção, exclusão e ênfase. A primeira categoria envolve os dados apresentados pelo texto, em oposição à segunda, que estima as informações que deveriam estar presentes a fim de atender os critérios de pluralidade e equilíbrio em enquadramentos *temáticos*, completos o suficiente para um entendimento mais amplo do assunto em questão. Já a ênfase é percebida a partir da identificação dos elementos que se destacam de alguma forma na matéria, seja porque são ressaltados na forma de título, lide, olho, linha fina, planejamento gráfico e fotografia, ou são articulados como conclusão da reportagem.

Uma vez preenchidas colunas com cada uma das categorias de seleção, exclusão e ênfase, um balanço entre elas pode produzir uma leitura capaz de apontar o enquadramento preponderante. É importante ressaltar que será possível, eventualmente, identificar enquadramentos concorrentes, construídos simultaneamente a partir de outras informações apresentadas pela matéria. Esta hipótese é plausível de acordo com a literatura científica (ao menos segundo os autores já citados aqui). O enquadramento dominante será aquele a se revelar ligado aos elementos mais enfatizados pelo texto em exame, distinguindo-se como *leitura preferencial*. Se outras leituras forem permitidas, elas serão se-



cundárias, no sentido de que se apoiarão sobre itens de informação isolados e de menor relevância para o significado central então promovido.

Para reduzir possíveis discordâncias entre leituras preferenciais (dominantes) e secundárias, conferindo mais clareza e substância às primeiras, outros métodos têm sido empregados. A análise de conteúdo é um dos mais frequentes, exigindo a quantificação de unidades de sentido a serem definidas de acordo com a amostra pesquisada. Muitas vezes, definem-se termos-chave envolvidos nos temas estudados, e cada ocorrência deles é somada, a fim de gerar uma espécie de radiografia dos significados presentes no texto. A valência de cada ocorrência pode variar, conferindo-se maior peso aos termos situados em posições de destaque, como o título, por exemplo, ou a chamada, a introdução, o conteúdo das imagens (inclusive no caso de matérias de TV) etc.

A análise do discurso também é empregada com frequência na descrição de enquadramento, produzindo um olhar de corte qualitativo. Há, ainda, pesquisas que combinam análise de conteúdo e de discurso, captando ao mesmo tempo dimensões quantitativa e qualitativa dos significados dominantes em uma matéria. A garantia de credibilidade dos resultados vem da checagem constante da classificação das unidades de sentido que vierem a sustentar determinado enquadramento, por meio de procedimentos de cruzamento e confiabilidade entre codificadores (*intercoder reliability*).

Embora esses procedimentos também possam ser aplicados de maneira promissora à análise de coberturas de menor extensão, compostas, por exemplo, por menos que seis matérias sobre um mesmo assunto, eles são mais adequados à tarefa de investigação de uma grande amostra, na qual as matérias se contem às centenas, cobrindo pelo menos 12 meses, de dois veículos diferentes (com corte comparativo), sobre temáticas e com objetivos diversificados, nos moldes das pesquisas que são comuns na Europa e nos Estados Unidos. Apesar de os observatórios brasileiros raramente contarem com recursos para tal empreendimento científico, pode-se dizer que seu amadurecimento passa pela realização de projetos dessa envergadura, com mais precisão, abrangência e credibilidade. Sua evolução exige, assim, que qualifiquem-se a captar recursos, seja das agências oficiais de fomento, de institutos, fundações ou das próprias universidades que os abrigam.

Por fim, vale dizer que os códigos de ética jornalística também podem ser uma referência para a crítica de enquadramento. É verdade, no entanto, que o

código da Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas) não menciona a provisão de pluralismo e equilíbrio como metas profissionais. O texto, inicialmente proposto em 1987 e depois reformulado em 2007, defende apenas o compromisso do jornalista com a “verdade no relato dos fatos” (artigo 4º). Talvez a ausência ainda reflita o momento de sua versão inicial, ocorrido logo após o fim do regime militar, quando ainda era preciso reconstruir um arcabouço de garantias legais dos direitos civis — que já existiam de maneira ininterrupta em outros países, que então puderam avançar em seu aperfeiçoamento. A ausência do valor em questão no código da Fenaj também pode ser um indicador de que, no Brasil, o valor do pluralismo em uma matéria jornalística ainda precisa esclarecido no campo profissional, segundo contextos mais avançados em relação a essa questão, como aquele posto pela BBC (British Broadcasting Corporation), que em seu código de diretrizes editoriais relaciona a diversidade de perspectivas como equivalente, na prática, à noção de imparcialidade possível a uma matéria jornalística (BBC, 2005).

Mas, segundo códigos mais modernos, como o da Asne (American Society of Newspaper Editors), de 1999, os jornalistas devem se fazer quatro ordens de perguntas durante uma reportagem:

1. Quais suposições e visões preconcebidas nós estamos trazendo para a mesa? Como tais visões preconcebidas moldam nossa cobertura noticiosa antes mesmo que nós comecemos a enquadrar a reportagem?
2. Qual é a essência da reportagem? Como deveríamos enquadrar nossa cobertura a fim de perceber onde o assunto começa, as nuances da situação e os significados que as pessoas estão propagando?
3. Como e quem estamos ouvindo? Que vozes devemos cobrir a fim de iluminar a cobertura de notícias e como precisamos nos aprofundar nas muitas dimensões das nossas comunidades para encontrar essas vozes?
4. Como poderíamos avaliar nossa cobertura ao longo do tempo? Quando nós pensamos sobre a cobertura ao longo do tempo, como devem ser nossas conversas na redação e quais perspectivas, experiências e conhecimentos devemos trazer para a redação?

Se as matérias analisadas pelos observatórios refletirem julgamentos que se mostrem incompatíveis com a produção da pluralidade e do equilíbrio em

enquadramentos *temáticos*, a crítica de mídia terá, desta forma, um objetivo preciso: o de encorajar jornalistas e editores a se fazer perguntas como aquelas propostas pelo código de ética da Asne. Parece pouco, mas pode ser um passo importante em um campo no qual, a despeito das denúncias de manipulação intencional de informações, muitas insuficiências ainda são resultado do automatismo de processos de produção nos quais não se questiona a qualidade do enquadramento que se vai propagar.

Referências

- ALDÉ, A.; LATTMAN-WELTMAN, F. *O MST na TV: sublimação do político, moralismo e crônica cotidiana do nosso “estado de natureza”*. Disponível em: <http://doxa.iuperj.br/artigos/MST2.pdf>. Acesso em: 29 junho 2007.
- AMERICAN SOCIETY OF NEWSPAPER EDITORS. *Reconsidering journalism values*. 1999. Disponível em: <http://www.asne.org/index.cfm?ID=3280>. Acesso em: 25 março 2007.
- BARROS FILHO, C. de. *Reflexo de pauta: ética e habitus na produção da notícia*. *Contracampo*. Vol. 7, n. 0, 2002, p. 157-182.
- BARROS FILHO, C. de; MARTINO, L. M. S. *O habitus na comunicação*. São Paulo: Paulus, 2003.
- BBC. *Editorial guidelines: the BBC's values and standards*. Londres, 2005.
- BOURDIEU, P. *The political field, the social science field, and the journalistic field*. In: BENSON, Rodney; NEVEU, Erik (eds.). *Bourdieu and the journalistic field*. Cambridge: Polity, 2005.
- BLUMLER, J. G.; GUREVITCH, M. *The crisis of public communication*. Londres: Routledge, 1995.
- COULDRY, N. *Culture and citizenship: The missing link?* *European Journal of Cultural Studies*. Vol. 9, n. 3, 2006, p. 321-339.
- DAHRENDORF, R. *O conflito social moderno*. Rio de Janeiro: Zahar; São Paulo: Edusp, 1992.

ENTMAN, R. M. *Framing: toward clarification of a fractured paradigm*. *Journal of Communication*. Vol. 43, n. 4, 1993, p. 51-58.

_____. *Framing bias: media in the distribution of power*. *Journal of Communication*. Vol. 57, n. 1, 2007, p. 163-173.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. *Código de ética dos jornalistas brasileiros*. 1987. Disponível em: http://www.fenaj.org.br/Leis/Codigo_de_Etica.htm Acesso em: 25 março 2007.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. *Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach*. *The American Journal of Sociology*. Vol. 95, n. 1, 1989, p. 1-37.

GENTILLI, V. *O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a comunicação*. *Revista Famecos*, n. 19, 2002.

GUERRA, J. L. *Rede Nacional de Observatórios de Imprensa: um panorama inicial*. 2007 (mimeo.)

GOIDEL, R. K. *If you report it, will they care? Political knowledge and public journalism*. In: EKSTEROWICZ, A. J.; ROBERTS, R. N. (eds.) *Public journalism and political knowledge*. Oxford: Rowman & Littlefield, 2000.

IYENGAR, S. *The accessibility bias in politics: television news and public opinion*. *International Journal of Public Opinion Research*. Vol. 2, n. 1, 1990, p. 1-15.

_____. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIGUEL, L. F. *Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia*. In: *Anais do 13º Encontro Anual da Compós – Associação dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. São Bernardo do Campo, 2004.

- NELSON, T. E.; OXLEY, Z. M.; CLAWSON, R. A. *Toward a psychology of framing effects. Political Behavior*. Vol. 19, n. 3, 1997, p. 221-246.
- PORTO, M. *Enquadramentos da mídia e política*. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.
- PUTNAM, R. D. *Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. PS: Political Science and Politics*. Vol. 28, n. 4, 1995, p. 644-83.
- SCHEUFELE, D. A.; TEWKSBURY, D. *Framing, agenda setting, and priming: the evolution of three media effects models. Journal of Communication*. Vol. 57, n. 1, 2007, p. 9-20.
- SCHUDSON, M. *The varieties of civic experience. Citizenship studies*. Vol. 10, n. 5, 2006, p. 591-606.

- 3.5 ROTHBERG, D. Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos Indicadores de Desenvolvimento da Mídia da Unesco. *Série Debates CI (Unesco)*, v. 4, p. 1-44, 2010c.



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

SÉRIE

Debates CI

Nº 4 – Novembro de 2010

ISSN 2176-3224

INDICADORES DA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA

JORNALISTAS E SUAS VISÕES SOBRE QUALIDADE: TEORIA E PESQUISA NO CONTEXTO DOS “INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DA MÍDIA” DA UNESCO

Danilo Rothberg

Comunicação e Informação



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-912, Brasília, DF, Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 3322-4261
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

SÉRIE

Debates CI

Nº 4 - Novembro de 2010

ISSN 2176-3224

INDICADORES DA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA

JORNALISTAS E SUAS VISÕES SOBRE QUALIDADE: TEORIA E PESQUISA NO CONTEXTO DOS “INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DA MÍDIA” DA UNESCO

Danilo Rothberg

Comunicação e Informação

©UNESCO 2010

Diagramação: Paulo Selveira

Capa e projeto gráfico: Edson Fogaça

O autor é responsável pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

BR/2010/PI/H/18

RESUMO EXECUTIVO

Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”

A busca por métricas coerentes de avaliação de qualidade do jornalismo envolve a identificação de fatores de ambiente e cultura política que podem influenciar o desempenho dos profissionais da área. Os papéis que os jornalistas atribuem a si próprios em função do ambiente político que habitam e no qual foram socializados vem a ser uma das fontes essenciais que vão dar forma às regras de produção de notícias.

Daí a importância de verificar a visão que os jornalistas nutrem sobre a qualidade de seu trabalho, já que suas próprias expectativas serão delineadas pelas obrigações que eles acreditam possuir. Isto é, se os profissionais atribuem a si próprios funções ativas na sustentação da democracia, suas visões normativas sobre qualidade poderão ser mais exigentes, e isto pode ser um indicador valioso da disposição de um vasto campo profissional para investir no aperfeiçoamento de sua atuação. Quando confrontados por críticas coerentes, que evidenciem eventuais insuficiências de seu trabalho, jornalistas que exigem mais de seu papel social podem se posicionar mais adequadamente na adoção de estratégias que os levem a superá-las.

O estudo caracterizado neste artigo avança sobre a lacuna de conhecimento sobre a questão, ao relacionar a demanda pela aplicação de indicadores de desenvolvimento das mídias à visão dos profissionais da área sobre qualidade jornalística. Consideramos que a exigência de métricas de verificação de qualidade foi respondida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

(UNESCO) com a publicação, em 2008, do documento “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”, abrangente roteiro de avaliação de vários fatores que determinam a qualidade da contribuição das mídias para a expansão da democracia. Assim, utilizamos o documento da UNESCO como fonte de parâmetros que suprem em grande parte a demanda pelos indicadores em questão, tornando-se aqui referência para a realização de uma investigação empírica que apurou visões de jornalistas brasileiros sobre aspectos situados pela UNESCO como fatores de qualidade das mídias em uma sociedade democrática.

Nossa investigação foi motivada por preocupações alimentadas individualmente por integrantes da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (RenoI), criada em 2005 por pesquisadores brasileiros para fortalecer suas iniciativas, realizadas em universidades de todo o Brasil, de monitoramento da qualidade da cobertura jornalística de veículos de influência regional, local ou nacional. Isoladamente, as instituições de ensino vinham mantendo sítios na internet para a divulgação de análises produzidas por estudantes de comunicação sob a supervisão de seus docentes, e a RenoI nasceu para proporcionar a troca de experiências e evidenciar, para seus próprios participantes discentes, a importância da atividade de crítica de mídia, e também para sensibilizar gestores universitários e assim atrair recursos.

Desse modo, no contexto de um acordo de cooperação científica estabelecido entre a RenoI e a UNESCO para fomentar a pesquisa sobre qualidade da mídia no Brasil, algumas das indagações da RenoI foram

relacionadas às propostas do documento “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”, já que há ali uma abordagem sistemática de fatores relevantes para o desenvolvimento da mídia. Os indicadores propõem cinco categorias para a análise do desenvolvimento da mídia em todo o mundo, assim denominadas: 1. Sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia; 2. Pluralidade e diversidade da mídia, com igualdade de condições no plano econômico e transparência da propriedade; 3. Mídia como uma plataforma para o discurso democrático; 4. Capacitação profissional e apoio às instituições que embasam a liberdade de expressão, o pluralismo e a diversidade; 5. A capacidade infraestrutural é suficiente para sustentar uma mídia independente e pluralista. A pesquisa caracterizada neste artigo se liga especificamente a questões das últimas três categorias e foi colocada em prática por meio de um formulário eletrônico com 30 questões. Nossa amostra de respondentes foi composta por 179 jornalistas atuantes em veículos de comunicação de todo o Brasil.

Obtivemos alto índice de adesão – em média acima de 90% – a 12 conceitos de qualidade que de-

finimos de acordo com prescrições do documento “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”, da UNESCO. Podemos, assim, sustentar que os jornalistas sondados parecem estar esclarecidos a respeito da importância de critérios de qualidade que, embora tenham sido definidos de acordo com a visão específica sobre o tema apresentada pelo documento da UNESCO, possuem ampla validade, a ponto de serem aqui considerados algo adequado para aplicação generalizada. Isto é, a elevada concordância com os 12 conceitos de qualidade propostos indica que, ao menos entre a amostra sondada, a atuação profissional está solidamente relacionada a princípios claros, objetivos e atuais segundo as prescrições de uma organização multilateral atenta à qualidade das mídias em todo o mundo. Isto nos leva a formular perspectivas positivas para o aperfeiçoamento das mídias brasileiras. Se os respondentes atribuem-se papéis elevados, estarão mais dispostos a adotar estratégias que os levem a uma atuação progressivamente mais ajustada às demandas do fortalecimento da democracia, em direção à afirmação do papel do jornalismo na sustentação do debate público democrático.

EXECUTIVE SUMMARY

Journalists and their view about quality: theory and research in the context of the "Media Development Indicators"

The search for consistent metrics of evaluation of the quality of journalism includes the identification of aspects of political culture and environment which can influence the performance of the professionals of this working field. The roles attributed by journalists to themselves according to the political environment in which they live and have been socialized eventually is one of the main sources shaping newsmaking rules.

Hence the importance of verifying views kept by journalists on the quality of their work, since their own expectations will be drawn by the duties they believe they have. If the professionals attribute active roles in supporting democracy to themselves, their normative views on quality might be more demanding, and this could be a valuable indication of the disposition of a vast professional field to invest in the performance improvement. When facing consistent criticism, which clarify eventual insufficiencies of their work, journalists who demand more from their social role can place themselves more adequately to adopt strategies which might lead them to overcome obstacles.

The study described in this paper is a contribution to fulfill the need of knowledge about this matter. It links the demand for the application of media development indicators to the professional views on quality journalism. We considered that the need of metrics of quality evaluation was answered by UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) with the publication, in 2008, of the document "Media Development Indicators", a comprehensive assessment tool on several factors which determine the quality of the contribution of the media to the expan-

sion of democracy. We took that document into consideration as a source of parameters which supply, with a significant approach, the demand for those indicators, and as a reference to carry out an empirical investigation to gather views from Brazilian journalists on aspects placed by UNESCO as factors of media quality in democratic societies.

Our research was motivated by concerns of members of Renoi (Brazilian abbreviation for National Network of Media Watchers), founded in 2005 by researchers to strengthen their initiatives, conducted in many Brazilian universities, of monitoring the quality of local, regional and national media. With their own procedures, those institutions have been maintaining websites to publish media criticism texts written by communication students under the supervision of their teachers, and Renoi was created to provide means to exchange ideas and experience and to indicate the importance of media watching to university administrations and, by doing so, get funding and resources.

Thus, in the context of a scientific cooperation agreement between Renoi and UNESCO to promote research on quality media in Brazil, some of the questions posed by Renoi were connected to the proposals of the document "Media Development Indicators". The indicators put forward five categories to analyze media development all over the world, so named: 1. "A system of regulation conducive to freedom of expression, pluralism and diversity of the media"; 2. "Plurality and diversity of media, a level economic playing field and transparency of ownership"; 3. "Media as a platform for democratic discourse"; 4. "Plurality and

diversity of media, a level economic playing field and transparency of ownership”; 5. “Infrastructural capacity is sufficient to support independent and pluralistic media”. The research described in this paper is specifically connected to the last three categories and was applied by means of an electronic form with 30 questions. Our sample of respondents comes was formed by 179 Brazilian journalists from all over the country.

We found a high level of agreement – above 90%, on average – to 12 conceptions of quality which we defined according to the UNESCO “Media Development Indicators”. We can thus sustain that the journalists we questioned seem to understand the importance of quality criteria which, although have been defined according to a specific perspective of the thematic presented by UNESCO, have great validity, up

to a point in which they can be taken as something appropriate to general application. We mean that the high agreement with the 12 proposed conceptions of quality indicates that, at least among the sample we questioned, the professional performance is consistently linked to clear, objective and up-to-date principles, according to the recommendations of a multilateral organization which is sensitive to media quality in all over the world. This made us formulate positive perspectives to the improvement of the Brazilian media. If the respondents attribute to themselves elevated roles, they will be more inclined to adopt strategies which might lead them to a better performance, progressively more compatible with the demands of the strengthening of democracy, aimed to the affirm the role of journalism in sustaining democratic debate.

SUMÁRIO

Apresentação.....	11
Introdução: o contexto teórico	13
Novo Institucionalismo	14
Indicadores de qualidade e antecedentes da investigação	16
Metodologia de pesquisa	18
Resultados	21
Discussão dos resultados	25
Considerações finais.....	28
Agradecimentos.....	28
Referências bibliográficas	29
Apêndices	
Apêndice I - Questionário aplicado e suas respostas em números absolutos e percentuais	31
Apêndice II - Mensagem de correio eletrônico enviada antecipadamente ao convite para participação na pesquisa	37
Apêndice III - Mensagem de correio eletrônico com convite e <i>link</i> para participação na pesquisa	39
Apêndice IV - Informações sobre a pesquisa oferecidas como introdução ao formulário	41

APRESENTAÇÃO

Qualidade da informação jornalística: o centro nevrálgico da discussão ontem, hoje e amanhã

Ao colocar em evidência a centralidade de um sistema midiático plural – diversificado e independente para a consolidação, aprofundamento e contínuo avanço das democracias –, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) apenas ratifica o compromisso universal assumido pelas diferentes sociedades, por meio do artigo 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Recentemente, a UNESCO, por meio da publicação dos “Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação”*, ofertou aos seus países-membros uma ferramenta objetiva para avaliar o quanto os sistemas de mídia distribuídos pelo globo se aproximam (ou não) desse horizonte proposto pela Declaração Universal. Critérios complementares, que passam pelo sistema de regulação estatal, pela composição das empresas do setor, pela formação dos profissionais que trabalham na mídia, pelas estratégias de autorregulação, pela força da sociedade civil que se envolve nesse debate, pela infraestrutura do setor, entre outros, foram sugeridos para um melhor e mais preciso diagnóstico sobre como as nações estão na garantia dessa mídia plural, diversificada e independente.

Na esteira desse esforço, é razoavelmente consensual que a maior dificuldade está em encontrar ferramentas, metodologias e critérios adequados para se medir, avaliar, diagnosticar e acompanhar a qualidade da informação produzida pelos veículos noticiosos.

Sendo o jornalismo uma instituição central no sis-

tema de freios e contrapesos das sociedades democráticas, no agendamento das questões relevantes para essas mesmas sociedades, bem como na informação precisa, veraz e crível aos cidadãos e cidadãs é desejável, assim como é, por exemplo, para o sistema educacional, que critérios e ferramentas para a produção de informações jornalísticas de elevada qualidade possam ser postos em execução. As práticas de transparência e prestação de contas que devem ser levadas a cabo por todas as instituições relevantes para a democracia dependem de ferramentas e critérios com esses objetivos.

Mas, o que é qualidade? Uma vez definindo-a, como garanti-la? Não é difícil perceber que é aqui que moram as dificuldades e riscos associados a essa agenda.

Há, entretanto, na visão da UNESCO, alguns conjuntos de questões razoavelmente consensuais em meio a esse debate bastante multifacetado. Sem a pretensão de sermos exaustivos, diríamos:

- a) a definição e aplicação de critérios e ferramentas de garantia da qualidade da informação jornalística é uma empreitada fundamentalmente autorregulatória, isto significa, que cabe às empresas do setor (sejam elas privadas, públicas ou comunitárias) definirem o formato final para esses padrões de qualidade;
- b) levar adiante um sistema para a garantia da qualidade da informação jornalística implica, neces-

* UNESCO. Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>.

- sariamente, uma postura fortemente transparente das empresas do setor. Em outras palavras, não se pode tratar de uma atividade de mão única, padrões de qualidade apenas podem existir em um modelo no qual os públicos interessados, leitores, telespectadores, ouvintes, *media watchers*, tenham a possibilidade de interagir com as empresas de mídia, verificando se a qualidade anunciada teoricamente está sendo refletida, na prática, nas páginas de jornal, nas ondas do rádio e nos telejornais;
- c) um dado sistema de qualidade implica, como dissemos, transparência, mas também implica uma lógica de freios e contrapesos e de prestação de contas para a própria mídia. Assim, iniciativas como os *ombudsman*, códigos de ética, conselhos de leitores e outras são importantes para a efetiva garantia da qualidade;
 - d) os critérios não podem ser totalmente isolados dos compromissos mais amplos assumidos por uma dada sociedade, logo as expectativas direcionadas às instituições que dão sustentáculo à democracia, inclusive a imprensa, sobretudo na ampla e irrestrita proteção aos direitos humanos de todos e todas devem estar refletidas nesse potencial sistema de qualidade.

O estudo “Indicadores da qualidade da informação jornalística”, realizado ao longo de 2009, pelos pesquisadores da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa, Danilo Rothberg, da Universidade Estadual Paulista, Josenildo Guerra, da Universidade Federal de Sergipe, Luiz Egypto de Cerqueira, do Observatório da Imprensa e Rogério Christofolletti, da Universidade Federal de Santa Catarina, buscou solucionar essas e outras questões relacionadas à qualidade da notícia. Nesse sentido, os quatro textos que dão forma aos resultados do estudo trazem:

- a) um levantamento das visões dos jornalistas profissionais sobre qualidade;
 - b) uma sistematização das posições dos gestores das empresas do setor sobre qualidade e
 - c) uma reflexão, discussão e concepção de uma matriz de indicadores para aferir a qualidade jornalística.
- A matriz proposta não nasceu apenas das entrevistas e procedimentos metodológicos específicos de-

envolvidos pelos autores. Ela bebe da fonte de outras iniciativas anteriormente levadas a cabo com objetivos semelhantes. Além dos “Indicadores de desenvolvimento da mídia” da UNESCO, os autores tiveram em especial atenção propostas desenvolvidas pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância – Andi (Brasil) e a pesquisa *Valor Agregado Periodístico (VAP)* (Chile); na categoria “Parâmetros de avaliação de procedimentos”, analisou a “Propuesta de indicadores para um periodismo de calidad em México”, produzida pela Fundación Prensa y Democracia (Prende, México) e o documento “Managing for Excellence: measurement tools for a quality journalism”, produzido pelo Media Management Center (USA); e na categoria “Parâmetros de avaliação de sistemas de gestão”, analisou as normas padrões “ISAS BC & P 9001”, do International Standardization & Accreditation Services (Isas) e da Media & Society Foundation – MSF (CEE) e os “Indicadores Ethos-ANJ de Responsabilidade Social para o Setor de Jornais”, uma parceria entre o Instituto Ethos e a Associação Nacional de Jornais (Brasil). As estruturas sedimentadas pela Fundação Nacional de Qualidade também foram consideradas.

É alvissareiro notar uma das principais conclusões do estudo:

a elevada concordância com os conceitos de qualidade propostos indica que, entre a amostra, a atuação profissional está solidamente relacionada a princípios claros, objetivos e atuais segundo as prescrições de uma organização multilateral atenta à qualidade das mídias em todo o mundo.

Ao convidar o estimado leitor e a estimada leitora a comentar, criticar, debater e difundir esses quatro textos, deixo uma importante análise pinçada do texto de Luiz Egypto de Cerqueira:

A notável síntese exposta na redação do Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem evidencia o quanto a liberdade de expressão, e por via de consequência a liberdade de imprensa, é mais do que um princípio democrático e civilizatório; é, sobretudo, a afirmação inequívoca do direito humano a uma comunicação de qualidade, veraz, pertinente, fidedigna e consoante com as melhores práticas da convivência cidadã e da vida democrática.

Boa leitura!

Guilherme Canela
Coordenador de Comunicação e Informação

Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos “Indicadores de Desenvolvimento de Mídia” da UNESCO

Danilo Rothberg¹

Introdução: o contexto teórico²

O tema da qualidade jornalística tem sido pouco examinado diretamente pela pesquisa acadêmica brasileira, que com mais frequência se dedica a apontar as insuficiências da notícia em relação a critérios éticos e deontológicos, com metodologias diversas como análises de conteúdo, discurso ou enquadramento (DUARTE & BARROS, 2006; RUBIM, 2004; LIMA, 2001). Desta forma, a natureza crítica da produção científica na área tende a estabelecer fronteiras entre estudos acadêmicos e práticas de mercado. São muros raramente transpostos por profissionais eventualmente em busca do aperfeiçoamento de sua atuação, editores que desejem contribuir para destacar seus veículos como referência de qualidade e gestores públicos interessados em prover oportunidades em campos como mídia-educação e produção de conteúdo de comunicação pelas comunidades.

Também são raros os estudos interessados em obter diretamente visões sobre qualidade jornalística dos próprios profissionais da área ou registrar a dife-

renciação entre perfis de atuação e valores nacionais e internacionais, compreendidos a partir de conceitos férteis como *habitus* profissional, segundo Barros Filho e Martino (2003), e capital simbólico, conforme Bourdieu (1998).

Um estudo como o de Herscovitz (2004), rica sondagem sobre os papéis que os jornalistas brasileiros atribuem à informação midiática, não seguiu ou deu origem a outros trabalhos que interagissem com o mercado de trabalho a fim de rastrear posições relevantes sobre o jornalismo como instituição política. E nem estudos como o de Albuquerque (2005) e Silva (1990), que examinam a influência de normas editoriais comuns nos Estados Unidos sobre o jornalismo brasileiro, são repercutidos ao ponto de fomentar análises comparativas entre o produto noticioso nacional e o de outros países.

Abre-se assim a necessidade de saber especializado capaz de orientar a expansão de mídias preocupadas em incrementar sua atuação como instrumento de afirmação da cidadania. Surge também a demanda, de setores que militam pela democratização da comu-

1. Jornalista e doutor em sociologia pela UNESP. Docente da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Bauru, Departamento de Ciências Humanas. E-mail: danroth@uol.com.br

2. Este artigo foi produzido no contexto da Cooperação UNESCO/Renoi (Rede Nacional de Observatórios de Imprensa). As opiniões aqui expressas são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a visão da UNESCO sobre o assunto.

nicação, por indicadores objetivos capazes de apontar os obstáculos a serem enfrentados por políticas públicas, ligados principalmente à economia política da comunicação.

Novo Institucionalismo

Na literatura internacional, o jornalismo como instituição e as implicações deste estatuto científico atribuído ao campo jornalístico têm sido acentuadamente pesquisados no esteio do que se conhece como Novo Institucionalismo (New Institutionalism), tendência para a qual uma publicação como “Political Communication” ofereceu contribuição decisiva com o lançamento de um número especial sobre o tema em 2006 (KAPLAN, 2006; BENSON, 2006; COOK, 2006; RYFE, 2006). “Ao conferir ênfase sobre as maneiras pelas quais as mídias noticiosas e os jornalistas estão imersos nos campos mais amplos dos produtores de notícias e da política”, indica Kaplan (2006, p. 174, tradução do autor), “o Novo Institucionalismo revela tanto os limites quanto as possibilidades que o jornalismo confronta à medida que atua para cumprir seu papel ideal de enriquecer e sustentar o diálogo público democrático”. Neste sentido, a tendência leva os pesquisadores a redirecionar seu foco sobre os determinantes da qualidade jornalística, considerando-os envolvidos em elementos de cultura e política que não podem ser dissociados de uma análise específica, que se pretenda afinal comprometida com a formulação de vetores para mudanças significativas.

Neste contexto, fatores como a organização hierárquica do trabalho nas redações, a retórica sobre a missão social do jornalismo e a justificativa para as escolhas realizadas pelos jornalistas em seu desempenho cotidiano passam a ser examinados como fruto de uma cultura profissional particular, marcada pela coexistência de fatores com frequência contraditórios, como as exigências de eficiência industrial e as obrigações postas por visões políticas que relacionam o papel da informação à manutenção de uma sociedade democrática. A proposta de análise neoinstitucionalista considera, por exemplo, que a adoção de determinada rotina de produção nas redações pode ser resultado da busca por eficiência, mas isto não a

torna neutra. Isso porque certa linha de ação é apenas uma entre outras saídas possíveis, e o esquema escolhido está embebido em pressupostos de natureza política.

O descuido em relação a exigências de pluralidade, por exemplo, tem sido tradicionalmente justificado pela exiguidade dos prazos de produção. Mas, sob a crítica do Novo Institucionalismo, o investimento insuficiente na manutenção de equipes de jornalistas, que agrava o problema trazido por prazos curtos, não será explicado apenas pela eventual escassez de recursos na gestão da empresa de mídia, mas principalmente pelo fato de o comando empresarial atribuir menor importância à pluralidade como valor editorial. E, à medida que uma companhia do setor admitir – não publicamente, é claro – que seus produtos devam repercutir determinadas visões, logicamente menor será o papel atribuído à pluralidade. Ainda que, com frequência, o discurso empresarial continue a usar a suposta limitação dos prazos de produção como desculpa para casos eventualmente notórios de cobertura jornalística insuficiente e fragmentada.

Embora o saber específico do jornalismo, como técnicas de entrevista, regras de apuração e expressão equilibrada busque fundar um estatuto capaz de insular a notícia das críticas à sua credibilidade, na prática o isolamento é impossível, de maneira que os produtores de notícias sempre precisarão justificar suas escolhas editoriais. Segundo Kaplan (2006, p. 177), “a imprensa diária não consegue encontrar um argumento, uma justificativa convincente para isentar interpretações da vida pública do escrutínio, da avaliação e do criticismo de outras vozes públicas, principalmente dos cidadãos, mas também das autoridades políticas às quais foi delegado o direito de representá-los”. Ao propor esta impossibilidade, a pesquisa inspirada pelo Novo Institucionalismo vai justamente examinar de maneira sistemática os fatores internos dos quais à instituição jornalística lança mão para tentar conquistar a confiança do público, considerando que a cada novo dia tais fatores devem ser postos em prática em novos contextos. Mas, se mudam os fatos e os desafios, as respostas institucionais se organizam em torno de eixos previsíveis, como julga-

mentos éticos, capacitação profissional, cerceamentos legais, infraestrutura disponível, competição mercadológica, expectativas quanto à função social do jornalismo etc.

Daí o fato de que a cultura política de um país deve ganhar proeminência nas análises a respeito dos fatores de influência sobre a instituição jornalística. Devem ser considerados aspectos que influenciam a atuação da mídia e a configuração da economia política da comunicação em uma nação, como a distribuição dos partidos pelo espectro político, a ocorrência de capital social, a existência de uma burocracia independente e consolidada e a persistência de traços de patrimonialismo e autoritarismo nas relações sociais (HALLIN & MANCINI, 2004; HALLIN & PAPATHANASSOPOULOS, 2002; ROTHBERG, 2006 e 2008; LEWIS, 2006; MIGUEL, 2004; STRÖMBÄCK, 2005).

Diante de um contexto mais amplo trazido por estes fatores, dificilmente se sustenta a justificativa baseada no critério de eficiência industrial para explicar a conformação da notícia. Torna-se mais claro que a natureza da cultura política de um país contribui enormemente para a construção de mitologias sobre o papel social do jornalista, e estas assumirão relevância, por sua vez, na determinação de expectativas e prescrições à atividade jornalística.

Com frequência na literatura sobre a questão, se aponta um exemplo de período histórico no qual as funções atribuídas à imprensa eram bem diferentes daquilo que se acredita correto hoje (KAPLAN, 2006; SCHUDSON, 2001). Trata-se do contexto dos Estados Unidos no século XIX, em que a imprensa constituía-se nitidamente partidária, e aceitava-se que a função de um veículo impresso era a de conferir visibilidade e defender as bandeiras de determinado partido político. Os partidos então desempenhavam com exclusividade o papel de porta-vozes dos setores que representavam, e nesse sentido, era natural que os meios de comunicação reproduzissem a divisão política social. A identidade comum entre os leitores era, acima de tudo, político-partidária. A autoridade do jornal se fundava sobre a autoridade do partido que ele representava. Imparcialidade não era um valor editorial, e os jornalistas não se colocavam ainda com a

visão adversarial que os caracterizaria mais tarde, segundo a qual os políticos são seus adversários naturais, já que possuem sempre a tendência de ocultar informações e perder-se em desmandos e corrupção.

O esgotamento desse cenário veio no começo do século XX, após reformas políticas que enfraqueceram o poder de organização dos partidos. A imprensa percebeu que a sobrevivência e a expansão do negócio só seriam possíveis se o público em geral fosse persuadido da utilidade dos jornais como expressão mais ampla do contexto social, econômico e político; e progressivamente a objetividade e a imparcialidade foram se constituindo como valores adequados aos objetivos comerciais da imprensa. E mais: passaram a valer como bases da própria legitimidade da expressão jornalística, o que significou a afirmação de sua credibilidade em novos termos.

Este processo de mudança progressista teria ocorrido em paralelo, segundo a revisão de Kaplan, com a expansão da crença de que a administração pública somente seria eficiente à medida que incorporasse quadros burocráticos especializados. “As reivindicações de autonomia e *expertise* técnica do jornalismo foram acompanhadas por uma expansão generalizada da autoridade profissional na tomada de decisões por especialistas e gestores”, aponta o autor (KAPLAN, 2006, p. 181). E a pluralidade de vozes assumiu, neste contexto, a função de dar vazão às diferentes perspectivas que fundamentariam os critérios alegadamente objetivos da gestão pública, não capturada por interesses partidários. O debate público se constituiu acima dos partidos; não os ignorando, por certo, mas fazendo referência a critérios objetivos de desempenho de instituições formais e políticas públicas.

Em resumo, a lição trazida pela análise deste período nos Estados Unidos indica que os determinantes da qualidade do jornalismo em um dado país e em certa circunstância histórica não podem ser separados das características mais gerais de seu sistema político. Neste sentido, a construção de indicadores para o desenvolvimento da mídia também deve propor meios para a identificação de fatores que, embora internos à empresa do setor, somente se apresentam de dada maneira porque estão imersos em aspectos mais amplos da cultura política de um país.

Chegamos assim à questão essencial que inspira preocupações ligadas à pesquisa descrita neste artigo: haveria diferenças significativas nas diversas funções que os jornalistas vêm a abraçar em decorrência da variedade de expectativas que depositam sobre seus próprios papéis? Se uma resposta usual a esta pergunta poderia, é claro, aceitar a existência de muitas diferenças, o Novo Institucionalismo propõe uma agenda de pesquisa que sistematicamente busque conhecer os fatores intervenientes na formulação daquelas funções. E, se eventualmente se descobrir que, em um dado país, a ética e a pluralidade como valor editorial têm dificuldade de se afirmar na prática jornalística, a responsabilidade não poderá ser depositada integralmente sobre as empresas de mídia; as instituições e a cultura política poderão ter peso maior no contexto.

À medida, inclusive, que isto pode ser relacionado ao clássico debate entre institucionalismo e neoinstitucionalismo nos contornos dados pela ciência política, podemos considerar que ainda não existem respostas satisfatórias para orientar a adoção de soluções efetivas na transformação das instituições eventualmente desejada em sociedades democráticas (CARVALHO, 2002; HALL & TAYLOR, 2003; MOISÉS, 2005; PUTNAM, 1995; ROCHA, 2005). Mas, com o neoinstitucionalismo, ao menos se ganha muita clareza no terreno das propostas de mudança, porque elas tendem a se tornar mais realistas, ao enxergar não apenas o âmbito circunscrito das instituições que executam as ações questionadas, mas também a cultura política que contribui para sua configuração.

No campo dos indicadores de qualidade das mídias, pode-se dizer que a busca por uma métrica coerente deve procurar também localizar a influência de fatores de ambiente e cultura política. Segundo a visão neoinstitucionalista, os papéis que os jornalistas atribuem a si próprios em função do ambiente político que habitam e no qual foram socializados vem a ser uma das fontes essenciais que vão conformar as regras de produção de notícias. De acordo com Ryfe (2006, p. 205), “podemos definir uma regra jornalística como crença normativa ou expectativa sobre modos legítimos ou apropriados de comportamento – qual é o papel do jornalista, quais são suas obriga-

ções, quais valores e compromissos são apropriados – no contexto da produção de notícias”.

Daí a importância de verificar a visão que os jornalistas nutrem sobre a qualidade de seu trabalho, já que suas próprias expectativas serão delineadas pelas obrigações que eles acreditam possuir. Isto é, se os profissionais atribuem a si próprios funções ativas na sustentação da democracia, suas visões normativas sobre qualidade poderão ser mais exigentes, e isto pode ser um indicador valioso da disposição de um vasto campo profissional para investir no aperfeiçoamento de sua atuação. Quando confrontados por críticas coerentes, que evidenciem eventuais limitações de seu trabalho, jornalistas que exigem mais de seu papel social podem se posicionar mais adequadamente na adoção de estratégias que os levem a superá-las.

Este estudo avança sobre a lacuna de conhecimento sobre a questão, ao relacionar a demanda pela aplicação de indicadores de desenvolvimento das mídias à visão dos profissionais da área sobre qualidade jornalística. Consideramos que a exigência de métricas de verificação de qualidade foi recepcionada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) com a publicação original publicada em 2008, do documento “Mídia: Marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação”(UNESCO, 2010), um dos mais completos roteiros de avaliação já produzidos sobre vários fatores que determinam a qualidade da contribuição das mídias para a expansão da democracia. Assim, utilizamos o documento da UNESCO como fonte de parâmetros que suprem em grande parte a demanda pelos indicadores em questão, tornando-se aqui referência para a realização de uma investigação empírica que apurou visões de jornalistas brasileiros sobre aspectos situados pela UNESCO como fatores de qualidade das mídias em uma sociedade democrática.

Indicadores de qualidade e antecedentes da investigação

Nossa investigação foi motivada por preocupações alimentadas individualmente por integrantes da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi), criada em 2005 por pesquisadores brasileiros para fortalecer suas iniciativas, realizadas em universidades de todo

o Brasil, de monitoramento da qualidade da cobertura jornalística de veículos de influência regional, local ou nacional. Isoladamente, as instituições de ensino vinham mantendo sítios na internet para a divulgação de análises produzidas por estudantes de comunicação sob a supervisão de seus docentes, e a Renoi nasceu para proporcionar a troca de experiências e evidenciar, para seus próprios participantes discentes, a importância da atividade de crítica de mídia, e também para sensibilizar gestores universitários e assim atrair recursos.

Desse modo, no contexto de um acordo de cooperação científica estabelecido entre a Renoi e a UNESCO para fomentar a pesquisa sobre qualidade da mídia no Brasil, algumas das indagações da Renoi foram relacionadas às propostas do documento “Indicadores de desenvolvimento da mídia” (UNESCO, 2010), já que há ali uma abordagem sistemática de fatores relevantes para a temática em questão.

O documento foi submetido ao Conselho Intergovernamental do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação da UNESCO e aprovado em março de 2008, a fim de atender, segundo a própria organização, reivindicações dos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) na busca de indicadores para a aplicação, em conjunto com autoridades nacionais, de estratégias para o desenvolvimento da mídia e referências para setores comprometidos com a busca de mídias livres, independentes e pluralistas.

Os indicadores propõem cinco categorias para a análise do desenvolvimento da mídia em todo o mundo. A pesquisa caracterizada neste artigo se liga especificamente a questões das últimas três categorias.

A primeira das cinco categorias verifica a presença de um sistema de regulação capaz de assegurar liberdade de expressão, pluralismo e diversidade de meios de comunicação, examinando fatores como a existência de leis específicas de proteção à liberdade de expressão, à independência editorial e ao direito à informação.

Nesta categoria, também se busca identificar aspectos como a medida na qual as organizações sociais participam da formulação de políticas públicas de regulação da mídia; se a independência do sistema

regulatório é sustentada por leis específicas e respeitada na prática; se o sistema regulatório atua de maneira a garantir o pluralismo midiático e a liberdade de expressão e informação; se o Estado não coloca restrições à atuação da mídia que não sejam sustentadas por leis específicas; se as leis contra difamação impõem as mínimas restrições necessárias à proteção da reputação dos indivíduos; se outras restrições da liberdade de expressão, sejam elas baseadas na segurança nacional, interdição de incitamento à violência, privacidade ou cerceamento da divulgação de informações de processos judiciais são sustentadas por leis específicas e justificáveis como necessárias a uma sociedade democrática, de acordo com as leis internacionais do setor.

Ainda nesta categoria, se verifica se os meios de comunicação não são submetidos a censura prévia, tanto em função de salvaguardas legais quanto na sua atuação cotidiana, e se o Estado age para bloquear ou filtrar conteúdo da internet considerado sensível ou prejudicial.

A segunda categoria proposta pelo documento “Indicadores de desenvolvimento da mídia” (UNESCO, 2010), identifica características da economia política da comunicação em um país, como propriedade das mídias, concentração de mercado e independência financeira, avaliando, por exemplo, se o Estado adota medidas afirmativas para promover um sistema de mídia pluralista, zela pela obediência às medidas de promoção de um sistema de mídia pluralista e promove ativamente um *mix* diversificado de mídias públicas, privadas e comunitárias.

Sob a segunda categoria, se busca saber, em um dado país, se existe um sistema de regulação de mídia transparente e independente e a efetiva regulação da publicidade nas diferentes mídias; se o Estado e as organizações da sociedade civil promovem ativamente o desenvolvimento de mídias comunitárias; se a regulação estatal da alocação do espectro de transmissão garante a otimização do uso para o atendimento do interesse público; e se a regulação estatal da alocação do espectro de transmissão garante a diversidade de propriedade e conteúdo. Sobre a atuação do Estado, também se avalia se emprega um sistema fiscal e de regulação econômica que incentiva o de-

envolvimento da mídia sem discriminações e se não discrimina por meio de sua política de veiculação de publicidade oficial.

A terceira categoria avalia a capacidade de as mídias de um país contribuírem para a sustentação da democracia, considerando regulação apropriada, qualidade do serviço público de radiodifusão, exigências de imparcialidade, confiança do público e segurança dos jornalistas. Entre os fatores investigados, se verifica: se as variadas mídias, sejam elas privadas, públicas ou comunitárias, atendem às necessidades de todos os grupos sociais; se as organizações de mídia refletem a diversidade social por meio de suas políticas de contratação e relações trabalhistas; e se os objetivos do serviço público de radiodifusão encontram-se legalmente definidos e protegidos.

Os critérios da terceira categoria também exigem saber se as operações das emissoras públicas de radiodifusão não sofrem discriminação, são reguladas por um sistema independente e transparente de governança e estão engajadas em diálogos com o público e as organizações da sociedade civil. A autorregulação é outro aspecto a ser apurado, na forma da existência de códigos internos com exigências de equidade e imparcialidade. Além disso, as emissoras devem realizar pesquisas para conhecer os níveis de confiança do público em sua programação e agir de forma a responder às percepções do público sobre sua atuação.

A quarta categoria se relaciona à formação profissional na área, apurando as condições de qualificação, atuação de sindicatos e organizações corporativas e de representação da sociedade em geral. Jornalistas, editores e diretores comerciais devem ter acesso a treinamento apropriado às suas necessidades, que inclusive proporcione a compreensão sobre o funcionamento da democracia. Cursos acadêmicos devem estar disponíveis a uma ampla diversidade de alunos. Profissionais de mídia devem possuir o direito de se associar a sindicatos independentes e exercer essa vinculação. Já os sindicatos e as associações profissionais devem oferecer serviços de assistência jurídica aos associados. No campo dos movimentos sociais, se espera que exerçam sua atuação por meio de ações jurídicas em defesa da liberdade de expressão e auxi-

liem as comunidades a acessarem informação e a serem ouvidas.

A quinta categoria se refere à infraestrutura disponível para a atuação das empresas da área e o exercício profissional. As organizações de mídia devem ter acesso a modernos equipamentos para coleta, produção e distribuição de notícias. Esta categoria compreende também aspectos sociais, e não apenas empresariais. Considera-se que grupos marginalizados precisam dispor de acesso a formas de comunicação acessíveis, e é necessária uma política nacional de expansão e oferta de tecnologias de informação e comunicação que atendam às necessidades das comunidades marginalizadas.

Metodologia de pesquisa

São poucas as pesquisas empíricas com abrangência nacional no Brasil que procuram registrar as visões dos jornalistas sobre a qualidade das mídias. Assim, apresentamos aqui uma descrição pormenorizada de nossas etapas de formulação da metodologia empregada, na expectativa de que estas informações possam contribuir para o desenho de pesquisas futuras.

Com o objetivo de obter visões sobre qualidade jornalística relacionadas a aspectos da terceira, quarta e quinta categorias do “Indicadores de desenvolvimento da mídia” (UNESCO, 2010), um formulário eletrônico foi gerado com os recursos da ferramenta Google Docs, de acesso livre, que oferece um *link* de acesso direto às questões. Os *inputs* foram processados eletronicamente e dispostos em planilha compatível com Microsoft Excel, já em formato adequado à tabulação necessária.

A versão preliminar do formulário foi construída pela equipe de consultores da UNESCO formada pelo autor e por Josenildo Guerra (Universidade Federal de Sergipe), Rogério Christofolletti (Universidade Federal de Santa Catarina) e Luiz Egypto de Cerqueira (Projor – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo / Observatório da Imprensa), e submetida a um pré-teste com dez jornalistas selecionados. Com as observações recolhidas no pré-teste, a versão definitiva com 30 questões foi elaborada pela mesma equipe (o Apêndice I contém o formulário na íntegra, com as respostas em números absolutos e percentuais).

De maneira geral, as questões colocam conceitos de qualidade jornalística propostos em referência ao documento “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia”, exceto duas, ligadas ao conceito de RSE (Responsabilidade Social Empresarial), que incluímos em função de outra preocupação da Renoi situar-se exatamente no campo da construção de indicadores para a atuação responsável da mídia.

Uma mensagem que chamamos de *teaser*, destinada a atrair a atenção do público-alvo da pesquisa e vencer resistências comuns de quem recebe muito *spam*, circulou nos meses de abril e maio de 2009 em quatro listas diferentes de correio eletrônico (Apêndice II): a) jornalistas cadastrados no *mailing list* da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), que recebem diariamente, em função de registro efetuado por eles próprios, as sugestões de pauta dessa organização de pesquisa, monitoramento e avaliação da cobertura jornalística de temas ligados à preservação de direitos humanos por veículos de comunicação de todo o Brasil; b) jornalistas cadastrados pelo Instituto Ethos para receber informações da entidade, que provê orientações para que as empresas associadas atuem em consonância com regras e práticas objetivas de responsabilidade social empresarial; c) jornalistas cadastrados pela Mega Brasil, empresa que promove congressos e seminários de atualização profissional para profissionais de comunicação; d) jornalistas associados da Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo).

Esta mensagem inicial descreveu sucintamente os propósitos da investigação e antecipou que o destinatário receberia, no dia seguinte, outra mensagem (Apêndice III) com um convite formal para participação na pesquisa e um *link* para acesso ao questionário. Procedemos desta forma porque consideramos que o envio de uma mensagem com *link* poderia gerar desconfiança entre o público-alvo, que o associaria a *spam*, vírus, *phishing* etc, mas esta resistência poderia ser minimizada caso a mensagem com *link* fosse precedida por comunicação anterior que esclarecesse o motivo do contato.

O questionário pode ser acessado pelo *link* <<http://tinyurl.com/yggybgf>>

Um breve texto de abertura antecipou as questões, explicando os propósitos da investigação e informando nomes e contatos dos pesquisadores (Apêndice IV).

As listas escolhidas como público-alvo da pesquisa reúnem, pela natureza das entidades que as organizaram, jornalistas provavelmente mais predispostos a endossar um papel mais ativo no exercício de sua responsabilidade profissional. Os resultados devem, portanto, ser interpretados à luz deste fator, e devem ser feitas com prudência quaisquer generalizações que procurem estender sua validade para o conjunto dos jornalistas brasileiros.

Foram recebidas 275 respostas, assim distribuídas: 47 (17,09%) provenientes do *mailing list* “a” acima; 103 (37,45%) da lista “b”; 111 (40,36%) da lista “c”; e 14 (5,09%) da lista “d”. As quatro listas de destinatários somam, juntas, cerca de cinco mil nomes; desta forma, o retorno foi de 5,5%. Consideramos que, se de um lado o preenchimento eletrônico do formulário pode ter facilitado a participação na pesquisa, de outro lado sua extensão, com 30 questões, algumas com enunciado de quatro linhas, pode ter sido um desestímulo. Embora cientes deste último fator, optamos por manter o formato escolhido porque consideramos que as respostas obtidas, ainda que talvez em menor número do que seria possível receber com questionários mais concisos, são bastante representativas para nossos objetivos.

Do total da amostra, 50 (18,18%) dos respondentes informaram atuar em assessorias de comunicação de órgãos públicos e empresas públicas e privadas; 18 (6,54%) registram informações incompletas, que não permitiram a identificação de seu veículo de origem ou área de atuação; 15 (5,45%) informaram ser *freelancers*, e 11 (4%) não apresentaram qualquer informação nesse campo do questionário; os demais 181 (65,81%) informaram por completo o nome de seus veículos de origem e, entre estes, estão jornais como Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo, O Globo, Valor Econômico e Zero Hora, e emissoras de TV como Record, Cultura, Bandeirantes, Globo News e RBS, além de dezenas de veículos setoriais, mas com independência editorial e cobertura jornalística de áreas diversas como meio ambiente, cultura, produção industrial e logística de mercado.

O *link* para preenchimento do formulário eletrônico foi único, isto é, o mesmo endereço foi enviado para todos os destinatários. A ferramenta utilizada não permitiu o controle de resposta por IP (Internet Protocol) do usuário. A falta de um controle mais exato poderia resultar em duplicidade de resultados, tanto por erro no envio das respostas quanto por uma possível tentativa de um respondente de distorcer os resultados. No entanto, na checagem dos dados, verificou-se que um único jornalista possuía suas respostas possivelmente repetidas em três registros da planilha, problema que deve ter sido causado ao se pressionar desavisadamente o botão “enviar” três vezes. É possível que três jornalistas diferentes tenham apresentado respostas coincidentes em todos os campos, mas, por segurança, dois desses registros foram excluídos da tabulação final, mantendo-se apenas um registro unívoco.

Excluindo, do total da amostra de 275 respondentes, os jornalistas atuantes em assessorias de comunicação (50), os *freelancers* (15), aqueles que não apresentaram informações suficientes para sua identificação (29) e alguns registros por possível repetição (2), chegamos finalmente ao número de 179 registros que, seguramente, correspondem ao mesmo número de jornalistas atuantes em veículos de comunicação de todo o Brasil que responderam ao nosso convite. Este é o número efetivamente considerado nos resultados discutidos abaixo.

Assessores de comunicação e *freelancers* prestam, obviamente, serviços de enorme relevância social e profissional no campo do jornalismo, mas foram excluídos da amostra final caracterizada abaixo porque nossa pesquisa claramente se destinou a obter visões sobre qualidade jornalística de profissionais atuantes em veículos de comunicação de circulação geral, ou setorializada, mas com independência editorial. Infelizmente, como a mecânica de circulação do questionário de pesquisa não foi capaz de evitar que outros profissionais o respondessem, fomos forçados a inicialmente receber todas as respostas e separar posteriormente os registros em desacordo com o propósito de nossa investigação. Mas reconhecemos, no entanto, que 65 registros (50 assessores de comunicação e 15 *freelancers*) também devem conter visões

relevantes sobre qualidade jornalística e devem ser devidamente tabulados e considerados em etapa futura da pesquisa.

Os 179 respondentes da amostra final estão assim distribuídos: 35 (19,55%) provêm do *mailing list* “a” (Andi); 57 (31,84%) da lista “b” (Instituto Ethos); 77 (43,01%) da lista “c” (Mega Brasil); e 10 (5,58%) da lista “d” (Abraji).

As seis primeiras questões de nosso instrumento de coleta de dados obtiveram informações sobre o perfil dos respondentes: nome e Estado de origem do veículo onde trabalham, tempo de experiência profissional, função exercida nas redações, nível de remuneração e esfera de influência de seus veículos.

A questão “7a” procurou verificar a possível concordância dos jornalistas em relação a um conceito de qualidade específico, entendido como a “capacidade de os veículos de comunicação representarem as visões de todo o espectro político e uma vasta gama de interesses sociais, inclusive aqueles dos setores mais vulneráveis da sociedade”. Já a questão “7b” avaliou a medida com a qual o veículo de origem do respondente efetivamente aplicaria o conceito de qualidade proposto pela questão “7a”.

A questão “8a” situou os códigos de ética profissional como “referência para a busca da qualidade jornalística” e questionou os respondentes acerca da validade de tal definição, enquanto a questão “8b” procurou obter um indicador da determinação do veículo em perseguir a consecução desse conceito de qualidade.

Na questão “9a”, procurou-se verificar a adesão dos respondentes a um conceito segundo o qual as “instâncias internas de regulação como manuais de redação, *ombudsman* e conselhos de leitores são mecanismos importantes de busca de qualidade implementados pelas próprias organizações jornalísticas”. A medida com que o veículo de origem do respondente praticaria esse conceito foi apurada pela questão “9b”.

A existência de meios externos de acompanhamento e crítica de mídia como observatórios e instâncias de regulação destinados a contribuir para a elevação dos padrões de qualidade jornalística foi proposta como referência de qualidade pela questão “10”, que teve o objetivo de verificar a aceitação de tais meios.

“A qualidade do jornalismo pode ser afetada quando os profissionais da área são ameaçados por instrumentos legais de coerção que afetem a liberdade de imprensa”. A adesão a este enunciado foi investigada pela questão “11a”, enquanto a questão “11b” inquiriu os respondentes sobre a frequência com que seriam ameaçados por tais instrumentos em seu dia a dia.

A questão “12a” propôs que “a qualidade do jornalismo também pode ser afetada caso as organizações privilegiem certas visões e excluam outras perspectivas em função de interesses específicos”, indagando os respondentes sobre sua concordância com tal afirmação. Já a questão “12b” procurou conhecer a frequência com que os jornalistas seriam forçados “a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo”.

O apoio – financeiro, operacional, logístico etc. – dos empregadores para a participação dos jornalistas em congressos, seminários, palestras e cursos de atualização profissional foi proposto pela questão “13a” como passo importante na busca da qualidade editorial. Procurou-se então apurar a concordância com essa ideia, ao passo que a questão “13b” indagou os respondentes sobre a frequência com que receberiam apoio de seus veículos de origem.

A questão “14a” propôs que os jornalistas deveriam possuir conhecimento para “produzir análises precisas e independentes e dominar os instrumentos necessários à obtenção de elevados padrões de excelência técnica (equilíbrio, pluralidade e expressão de visões autênticas, livres de manipulação indevida)”. A aceitação de um princípio tão específico foi então investigada, ao passo que a questão “14b” teve o objetivo de apurar se o veículo de origem do respondente possuiria profissional com tais conhecimentos.

A Responsabilidade Social Empresarial (RSE), conceito adotado crescentemente por empresas de todos os setores da economia em todo o mundo, inclusive no Brasil, foi tratada na questão “15a”, que indicou a ética na gestão de recursos humanos, a transparência administrativa e o incentivo a perfis criativos e inovadores como características das empresas jornalísticas socialmente responsáveis, e procurou verificar

a adesão dos jornalistas a tal conceito. A questão “15b” se referiu ao grau de implantação ou discussão da RSE pelo veículo de origem do respondente.

Na questão “16a”, foram propostas três metas para a formação acadêmica em jornalismo: incluir conhecimento sobre a “contribuição da mídia para a consolidação da democracia”, proporcionar o “estudo de técnicas e estratégias para expressar a diversidade de posicionamentos relevantes sobre os assuntos enfocados” e “aquisição de habilidades de jornalismo investigativo, e não meramente reativo aos acontecimentos”. Procurou-se então apurar a concordância dos jornalistas com tais metas, enquanto a questão “16b” indagou especificamente a respeito da presença de profissionais com uma formação assim pensada no veículo de origem do respondente. Ainda centrada no tema, a questão “16c” indagou os jornalistas sobre sua satisfação com a própria formação profissional.

O acesso às tecnologias de informação e comunicação (TICs) para a correta execução do trabalho de apuração jornalística foi posto como essencial na busca por qualidade pela questão “17a”, que verificou a concordância dos respondentes com essa ideia. Já a questão “17b” buscou informações sobre a disponibilidade das TICs e de conhecimento para utilizá-las de maneira eficiente nas redações.

A questão “18a” foi ao encontro de uma questão essencial do trabalho jornalístico e apurou a adesão à ideia de que prazos de produção e recursos (como transporte e equipamentos) adequados são imprescindíveis à busca por qualidade. O grau de satisfação dos jornalistas com esses fatores foi sondado pela questão “18b”.

Por fim, a questão “19” indagou os respondentes sobre a existência e a frequência de utilização, em seu veículo de origem, de sistemas de controle e redução de erros, com seções ou colunas para publicar retificações e conceder direito de resposta.

Resultados

O preenchimento do nome do respondente foi opcional; 123 informaram nome completo, seis informaram apenas o primeiro nome e os demais 50 preferiram permanecer anônimos (embora a questão

sobre o nome do veículo de origem tenha registrado ao menos essa informação).

Do total de 179 respondentes, 66% são da Região Sudeste e 70% têm mais de dez anos de experiência profissional.

Em relação à função atual exercida, o perfil se divide: 9% da amostra atuam nas áreas de pauta e produção, 41% são repórteres e 47% trabalham na edição (os restantes não responderam a esta questão).

São jornalistas com os seguintes níveis de remuneração: 50% da amostra recebem no mínimo R\$ 4 mil, enquanto 21% ganham entre R\$ 2 mil e 3 mil. Apenas 13% recebem entre R\$ 1 mil e 2 mil.

Cerca de 55% dos respondentes está em veículos considerados por eles próprios como de influência regional e nacional.

Obteve-se alto índice de adesão – em média acima de 90% – a 12 conceitos de qualidade que definimos de acordo com prescrições do documento “Indicadores de desenvolvimento da mídia” (UNESCO, 2010). Desta forma, a maioria dos respondentes concorda que:

1) “A qualidade de um veículo jornalístico está relacionada à sua capacidade de representar as visões de todo o espectro político e uma vasta gama de interesses sociais, inclusive aqueles dos setores mais vulneráveis da sociedade” (94% de concordância com este conceito de qualidade).

A aplicação deste conceito foi verificada por questão que indagou os jornalistas a respeito da frequência com que seu veículo de origem de fato atuaria de acordo com tal princípio (“sempre”, “na maioria das vezes”, “raramente” ou “nunca”; e incluímos ainda uma opção de resposta com a qual o respondente poderia admitir que o “veículo não conta com profissionais capazes de buscar esse indicador de qualidade”). Aqui, começa-se a registrar a percepção positiva que os respondentes em geral demonstraram possuir de suas mídias de origem. No total, 91% deles afirmaram que seu veículo opera “sempre” ou “na maioria das vezes” de acordo com tal conceito de qualidade.

2) “Os códigos de ética profissional são referência para a busca da qualidade jornalística” (95% de concordância).

A aplicação deste conceito na prática profissional foi apurada por questão que verificou a frequência com a qual os veículos de origem dos respondentes efetivamente adotam a ética como guia de conduta: “sempre”, “na maioria das vezes”, “raramente” ou “nunca”; e, novamente, incluímos ainda uma opção de resposta com a qual o respondente poderia admitir a incapacidade dos profissionais do veículo a respeito, no caso para “implementar códigos de ética profissional”. No total, 93% dos respondentes afirmaram que seu veículo “sempre” ou “na maioria das vezes” atua de acordo com os códigos de ética profissional.

3) “Instâncias internas de regulação como manuais de redação, *ombudsman* e conselhos de leitores são mecanismos importantes de busca de qualidade implementados pelas próprias organizações jornalísticas” (96% de concordância).

A implementação deste conceito foi verificada por questão que indagou os jornalistas a respeito da existência de ao menos uma dessas instâncias em seus meios de origem e da frequência com que ela seria realmente considerada: “sempre”, “na maioria das vezes”, “raramente” ou “nunca”; e, desta vez, a última opção permitiu o registro de que o veículo do respondente não contaria “com tais mecanismos de qualidade jornalística”. Uma apertada maioria (56%) afirmou que seu veículo possui ao menos uma das instâncias de regulação e “sempre” ou “na maioria das vezes” atua de acordo com ela. Mas um terço (33%) dos respondentes declarou que seu veículo “não conta com tais mecanismos de qualidade jornalística”.

4) “A existência de meios externos de acompanhamento e crítica de mídia como observatórios e outras instâncias de regulação são importantes para aferir e colaborar para a elevação dos padrões de qualidade jornalística” (95% de concordância).

5) “A qualidade do jornalismo pode ser afetada quando os profissionais da área são ameaçados por instrumentos legais de coerção que afetem a liberdade de imprensa” (94% de concordância).

Relacionada a este conceito, uma questão ainda verificou a frequência com que os veículos de atuação dos jornalistas seriam limitados por tais instrumentos: “sempre”, “quase sempre”, “raramente” ou “nunca”; e, segundo a última opção de resposta, o respon-

dente poderia indicar que seu veículo não contaria “com profissionais capazes de distinguir as implicações de tais instrumentos”. Cerca de 77% dos jornalistas afirmou que seu veículo “raramente” ou “nunca” se via ameaçado por restrições legais à liberdade de imprensa, enquanto 21% se disseram “sempre” ou “quase sempre” ameaçados.

6) “A qualidade do jornalismo também pode ser afetada caso as organizações privilegiem certas visões e excluam outras perspectivas em função de interesses específicos” (97% de concordância).

A aplicação deste conceito foi apurada por questão que verificou a frequência com que os jornalistas se sentiriam “forçados a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo”: “sempre”, “quase sempre”, “raramente” ou “nunca”; e, na última opção de resposta, o respondente poderia indicar que seu veículo não contaria com profissionais capazes de “distinguir suas posições políticas”. Cerca de 77% dos respondentes afirmou que “raramente” ou “nunca” se sentiam forçados a repercutir as perspectivas do veículo em suas matérias, enquanto 21% manifestaram que “sempre” ou “quase sempre” eram levados a fazê-lo.

7) “O apoio – financeiro, operacional, logístico etc – dos empregadores para a participação dos jornalistas em congressos, seminários, palestras e cursos de atualização profissional é importante na busca da qualidade editorial” (98% de concordância).

Outra questão apurou a frequência com que o veículo de origem do respondente proporcionaria essa forma de apoio, e neste caso as respostas foram bastante divididas: “sempre” (13%), “quase sempre” (29%), “raramente” (28%) ou “nunca” (18%). Uma minoria (11%) afirmou nunca ter solicitado apoio.

8) “Na busca por qualidade editorial, os jornalistas devem possuir conhecimento para produzir análises precisas e independentes e dominar os instrumentos necessários à obtenção de elevados padrões de excelência técnica (equilíbrio, pluralidade e expressão de visões autênticas, livres de manipulação indevida)” (99% de concordância).

A aplicação deste conceito foi verificada por questão que indagou os jornalistas se seus veículos “sempre”, “quase sempre”, “raramente” ou “nunca”

possuiriam profissionais “com conhecimento teórico e prático para atender tais requisitos”. A última opção de resposta permitiu ao respondente assinalar que veículo possuiria “jornalistas que não se preocupam com a busca de requisitos”. Cerca de 80% afirmou que seus veículos “sempre” ou “quase sempre” contam com jornalistas capazes nesse sentido específico.

9) “A busca por qualidade nas organizações jornalísticas também exige a implementação de práticas de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), como ética na gestão de recursos humanos, transparência administrativa e incentivo a perfis criativos e inovadores” (97% de concordância).

Dada a novidade deste conceito, sua aplicação foi verificada por uma questão que considerou, além da própria existência de empresas nas quais a prática de RSE poderia já ser uma realidade, também a mera possibilidade de ao menos ser eventualmente discutida. Assim, menos de um terço dos respondentes (30%) afirmou que seu veículo de atuação “já exerce sua RSE”, enquanto 15% estão “em fase de implementação de práticas de RSE”. Desta forma, 45% dos veículos estão sintonizados a tais formas de gestão. Os restantes, ou 52% (excluídos do cálculo os que não responderam a esta questão), afirmaram que seu veículo “eventualmente discute a necessidade de implementar práticas de RSE”, “não será capaz de implementar práticas de RSE, ainda que reconheça seu valor” ou “não será capaz de reconhecer o valor de conceitos de RSE”.

10) “Para um jornalista atingir altos níveis de qualidade em seu trabalho, deve ter uma sólida formação acadêmica, que tenha incluído conhecimento sobre a contribuição da mídia para a consolidação da democracia; estudo de técnicas e estratégias para expressar a diversidade de posicionamentos relevantes sobre os assuntos enfocados; e aquisição de habilidades de jornalismo investigativo, e não meramente reativo aos acontecimentos” (88% de concordância).

A situação do veículo de origem do respondente a este respeito foi apurada por questão que indagou se o meio “sempre”, “na maioria das vezes”, “raramente” ou “nunca” possuiria jornalistas com “sólida formação acadêmica” no sentido especificado. Quase 70% dos respondentes afirmaram que seus veículos

“sempre” ou “na maioria das vezes” possuem jornalistas assim qualificados. Para 27%, seus veículos “raramente” ou “nunca” contam com pessoas de tal formação. A última opção de resposta a esta questão permitiu o registro “o veículo possui jornalistas sem qualquer formação acadêmica”, que obteve apenas 1%.

Ainda a respeito deste conceito de qualidade, outra questão verificou o grau de satisfação do respondente com sua formação: “muito satisfeito”, “razoavelmente satisfeito”, “um pouco satisfeito” e “insatisfeito”. Segundo a última opção de resposta a esta questão, o respondente não seria capaz de “avaliar a adequação de sua formação diante das exigências de seu trabalho”. Quase 80% se declararam “muito satisfeitos” ou “razoavelmente satisfeitos” com sua formação.

11) “O amplo acesso às tecnologias de informação e comunicação (TICs) para a correta execução do trabalho de apuração jornalística é essencial na busca por qualidade” (90% de concordância).

Cerca de 71% dos respondentes afirmou atuar em veículos nos quais as TICs disponíveis e o conhecimento para usá-las com eficiência “sempre” ou “quase sempre” são suficientes.

12) “Os prazos de execução das atividades de reportagem, redação e edição e os recursos de logística disponíveis (transporte, equipamentos etc.) devem ser adequadamente dimensionados para sustentar a busca por qualidade jornalística” (98% de concordância).

Cerca de 66% dos respondentes afirmou que seu veículo “sempre” ou “na maioria das vezes” proporciona prazos e recursos adequados para se atingir qualidade”, enquanto 28% declararam que seu veículo “raramente” o faz.

De certa forma, relacionada a esta questão está a existência de “sistemas de controle e redução de erros, com seções ou colunas para publicar retificações e conceder direito de resposta” nos meios de comunicação, já que o reconhecimento de falhas se associa à admissão de que as rotinas industriais de produção da notícia podem, por suas próprias limitações de tempo e pela dependência de fontes de credibilidade eventualmente questionável, gerar erros.

Quase 70% dos respondentes afirmaram que seus veículos de origem possuem “sistemas de controle e redução de erros”, utilizados “frequentemente” ou “ocasionalmente”.

Alguns cruzamentos de dados entre questões revelaram tendências que merecem atenção. Considerando somente os jornalistas que afirmam que *raramente* ou *nunca* se sentem forçados a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo, temos que:

a) 61% estão em veículos que possuem e seguem *sempre* ou *na maioria das vezes* instâncias internas de regulação como manuais de redação, *ombudsman* e conselhos de leitores, enquanto 38% estão em veículos que não contam com tais mecanismos, ou os possuem mas *raramente* ou *nunca* os seguem (para toda a amostra, os números são 56% e 43%, respectivamente).

b) 46% estão em veículos que *sempre* ou *quase sempre* “concedem apoio para participação em eventos de atualização profissional”, enquanto 39% estão em veículos que *raramente* ou *nunca* “concedem apoio para participação em eventos de atualização profissional” (para toda a amostra, os números são 42% e 46%, respectivamente).

c) 77% estão em veículos que “já exercitam sua RSE”, “estão em fase de implementação de práticas de RSE” ou “eventualmente discutem a necessidade de implementar práticas de RSE”, enquanto 20% estão em veículos que “não serão capazes de implementar práticas de RSE, ainda que reconheçam seu valor” ou “não serão capazes de reconhecer o valor de conceitos de RSE” (para toda a amostra, os números são 69% e 29%, respectivamente).

d) 76% estão em veículos que *sempre* ou *na maioria das vezes* “possuem jornalistas com sólida formação acadêmica”, enquanto 22% estão em veículos que *raramente* ou *nunca* “possuem jornalistas com sólida formação acadêmica” ou “possuem jornalistas sem qualquer formação acadêmica” (para toda a amostra, os números são 69% e 28%, respectivamente).

e) 74% estão em veículos que *sempre* ou *na maioria das vezes* “proporcionam prazos e recursos adequados para se atingir qualidade, enquanto 25%

estão em veículos que *raramente* ou *nunca* “proporcionam prazos e recursos adequados para se atingir qualidade (para toda a amostra, os números são 66% e 33%, respectivamente).

Discussão dos resultados

A interpretação dos números resultantes destes cinco eixos de cruzamentos acima, envolvendo a combinação de diversos conceitos de qualidade jornalística, entre os 12 que formulamos segundo o documento “Indicadores de desenvolvimento da mídia” (UNESCO, 2010), sugere que jornalistas com mais autonomia e independência, ou seja, que *raramente* ou *nunca* “se sentem forçados a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo”, estão com mais frequência em veículos de comunicação que possuem instâncias internas de regulação; concedem apoio para participação em eventos de atualização profissional; exercitam sua RSE; possuem jornalistas com sólida formação acadêmica no sentido específico aqui considerado; e proporcionam prazos e recursos adequados para se atingir qualidade. Ou, raciocinando inversamente, podemos considerar que veículos com estas qualidades estão positivamente relacionados com mais independência e autonomia dos jornalistas, ou se apresentam justamente como um local onde os jornalistas podem atuar com mais liberdade, sem necessariamente serem forçados a repercutir as perspectivas políticas do veículo em suas matérias. Embora os números que sustentem estas percepções sejam apenas um pouco maiores que aqueles referentes ao conjunto da amostra, pode-se dizer que eles apontam tendências efetivas, manifestadas em cinco cruzamentos distintos de dados.

Considerando agora os resultados em geral, podemos sustentar que a amostra sondada parece estar esclarecida a respeito da importância de critérios de qualidade que, embora tenham sido definidos de acordo com a visão específica sobre o tema apresentada pelo documento da UNESCO, possuem ampla validade, a ponto de serem aqui considerados algo adequado para aplicação generalizada. Isto é, a elevada concordância com os 12 conceitos de qualidade

propostos indica que, ao menos entre a amostra sondada, a atuação profissional está solidamente relacionada a princípios claros, objetivos e atuais segundo as prescrições de uma organização multilateral atenta à qualidade das mídias em todo o mundo.

O fato de os respondentes estarem registrados em listas de correio eletrônico de entidades preocupadas com a qualidade das mídias e da informação jornalística deve ter contribuído para que os resultados fossem altamente positivos, indicando elevada concordância com os conceitos de qualidade propostos. Também são jornalistas mais experientes e salários relativamente mais elevados, considerando-se a média da categoria.

Os conceitos que parecem aplicados com mais frequência nos veículos dos jornalistas sondados são os de número 1 e 2. Mais de 90% dos respondentes afirmaram atuar em veículos caracterizados pela efetivação de princípios editoriais de pluralismo (“capacidade de representar as visões de todo o espectro político”) e obediência a normas éticas.

Em menor escala, mas ainda com números que sugerem grande adesão aos respectivos princípios, estão os conceitos 5, 6, 8 e 11. Acima de 70% dos respondentes afirmaram atuar em veículo que “raramente” ou “nunca” se vê ameaçado por restrições legais à liberdade de imprensa ou se sente forçado a repercutir as perspectivas do veículo em suas matérias, e “sempre” ou “quase sempre” conta com jornalistas que dominam o conhecimento necessário à produção de análises precisas e independentes e ao uso eficiente de tecnologias de comunicação e informação.

Embora a valorização de instâncias externas de acompanhamento e crítica de mídia como observatórios de imprensa seja elevada (95%), o mesmo não ocorre com as instâncias internas. Pouco mais da metade dos respondentes afirmou que seu veículo possui ao menos uma delas (conceito 3), especificadas pela questão “9a” como “manuais de redação, *ombudsman* e conselhos de leitores”. Embora estes mecanismos sejam bastante diferentes entre si e exijam compromissos e recursos distintos para sua implantação, foram agrupados na mesma questão porque a presença de um deles já sinaliza a preocupação sistêmica das empresas de mídia com a qualidade. Este

indicador pode, desta forma, ser considerado especialmente negativo, apontando a distância ainda a ser percorrida pelas mídias na institucionalização de procedimentos formais de busca de qualidade.

Outro indicador preocupante se relaciona ao conceito 7. Embora 98% dos respondentes tenham manifestado concordância a respeito da importância da participação em eventos de atualização profissional, 57% afirmam que seu veículo “raramente” ou “nunca” ofereceu apoio ou este nem chegou a ser solicitado pelo respondente, provavelmente devido à expectativa de não recebê-lo. Isto sugere uma confirmação, ao menos entre a amostra sondada, da percepção generalizada, entre os acadêmicos da área de comunicação, de que muitos jornalistas tendem a desconsiderar a relevância de atualizar-se, conservando o mesmo saber profissional por décadas, a despeito de mudanças do ordenamento legal e institucional trazerem transformações de grande magnitude para a sociedade, a política e a economia, a serem devidamente assimiladas pelos critérios de produção da notícia.

Um indicador ambíguo se assenta sobre o conceito de qualidade 12. Praticamente dois terços dos respondentes afirmaram atuar em veículo que sempre ou quase sempre “proporciona prazos e recursos adequados para se atingir qualidade”, e um terço afirmou trabalhar em veículo que raramente ou nunca o faz.

Se a maioria informa não ter problemas com limites de tempo e condições e infraestrutura para reportagem, teria sido solucionado para esses respondentes o obstáculo historicamente e mais comumente citado pelos jornalistas como o responsável pelas insuficiências da notícia. No entanto, o enxugamento das redações e o acúmulo de funções têm sido denunciados com regularidade pelos sindicatos profissionais, e não haveria um fator objetivo de mudança que nos leve a crer que, subitamente, prazos e condições tenham sido ampliados. Assim, uma explicação plausível para este resultado pode ser a de que a autoimagem construída pelos respondentes foi excepcionalmente positiva e talvez reflita certa idealização de suas condições de trabalho, produzida em função da necessidade de se oferecer uma resposta

adequada a uma pesquisa associada a uma organização multilateral.

De qualquer forma, o fato de um terço da amostra afirmar ter problemas com prazos e condições indica que o tradicional obstáculo ainda existe. Assim, se é possível que ele seja menos frequente na atualidade, também é possível que muitos respondentes tenham preferido menosprezá-lo.

Apesar de ainda elevados, os índices de concordância com os conceitos 10 (88%) e 11 (90%) são os menores entre os 12 formulados. No caso do conceito 10, podem ser oferecidas algumas razões possíveis para a menor adesão. Sob ele, propôs-se que uma formação acadêmica sólida deveria incluir conhecimento sobre a função da mídia no fortalecimento da democracia, sobre como permitir a expressão da diversidade de informações e interpretações no jornalismo e sobre técnicas de jornalismo investigativo.

Ora, em um país marcado pela recente experiência de mais de duas décadas de ditadura militar, no qual a mídia é explorada principalmente com fins comerciais, com fraca tradição de serviço público, é natural que a própria formação profissional inclua escasso conhecimento sobre o papel dos meios de comunicação na expansão da democracia. Talvez os próprios respondentes tenham dificuldade de se lembrar dos conteúdos escolares correspondentes a essa temática. Além disso, quando prevalece o caráter comercial da mídia, a mais proeminente tarefa de uma matéria jornalística será a de atrair e manter o interesse do consumidor, o que talvez não seja sempre compatível com a obrigação de expressar a diversidade de posicionamentos relevantes ao assunto focado.

Assim, embora provavelmente os respondentes compartilhem o saber comum da área sobre a importância de “ouvir os dois lados da história”, talvez não reconheçam outras tarefas pertinentes à expressão do pluralismo e portanto o associem em menor grau à sólida formação em jornalismo. Por fim, vale dizer que jornalismo investigativo é tema controverso na área. Muitos vêem a expressão como redundante: afinal, todo jornalismo seria investigativo. No entanto, parece mais importante hoje a visão de que o jornalismo é habitualmente praticado de maneira reativa aos acontecimentos, e desta forma as práticas investiga-

tivas se diferenciam à medida que vasculham realidades aparentemente não problemáticas em busca de fatos obscuros que mereçam escrutínio. E neste caso são necessárias habilidades mais complexas, possivelmente ignoradas por alguns respondentes.

Já em relação ao conceito 11, sob o qual se propôs a importância do amplo acesso às novas tecnologias de informação e comunicação para a atividade jornalística, é possível estimar a existência de uma atitude de resistência dos jornalistas ao uso em profundidade das ferramentas de pesquisa informatizadas, de resto bastante comum em diversas outras áreas profissionais, e natural em função da velocidade das mudanças tecnológicas e da necessidade de constante atualização para o domínio efetivo dos novos recursos.

Uma questão de especial relevância para nós foi a que, referindo-se ao conceito de RSE (Responsabilidade Social Empresarial), procurou aferir o grau de desenvolvimento, nos veículos de comunicação dos respondentes, de instrumentos relacionados (conceito de qualidade de número 9, questões “15a” e “15b”). O número relativamente elevado de jornalistas que afirmaram atuar em veículo que “já exercita sua RSE” (30%) ou “está em fase de implementação de práticas de RSE” (15%) deve ser contextualizado.

Como RSE, consideramos um contexto específico, regulado pela Isas (International Standardization and Accreditation Services) com a expertise da The Media and Society Foundation em suas normas BC9001: 2003 e P9001: 2005, de padronização de instrumentos de gestão de qualidade para a indústria de radiodifusão e mídia impressa, que cobrem 13 áreas: qualidade da informação; qualidade do conteúdo; ética; independência editorial; relações com anunciantes; relações com o público; relações com autoridades públicas; transparência; pesquisa de público; gestão de recursos humanos; organização de trabalho; infraestrutura; relações com fornecedores (ISAS; MSF, 2007).

Pensamos também em experiências avançadas como o programa da companhia britânica The Guardian News & Media Group (GMN, 2008), que consiste na implementação de ações que conduzem o crescimento de seus veículos de maneira sustentável, quanto aos aspectos de preservação ambiental e redução das

desigualdades sociais. Em relação ao meio ambiente, o GNM Group desenvolve processos de produção que valorizam materiais recicláveis e são baseados em parcerias com fornecedores comprometidos com a questão, além de incentivar anunciantes à preocupação com consumo e sustentabilidade. Já as temáticas sociais devem, segundo os princípios editoriais relacionados, ser cobertas com abordagens abrangentes, exploradas com base na diversidade de “perspectivas sociais, econômicas, políticas e científicas” relevantes (p. 5).

Qual seria a relação entre o contexto internacional e a realidade brasileira? Em outra etapa de nossa investigação, caracterizada e comentada por colaboradores – Christofletti (2010), Egypto (2010) e Guerra (2010) –, sondamos mais de duas dezenas de editores dos principais veículos de comunicação brasileiros e pudemos obter uma indicação que sugere a confirmação de nossa expectativa de que, no Brasil, pouco se tem notícia de tais estágios mais avançados de práticas de responsabilidade social empresarial. Assim, à medida que a questão “15a” associa RSE simplesmente a “ética na gestão de recursos humanos, transparência administrativa e incentivo a perfis criativos e inovadores”, podemos estimar que as iniciativas dos veículos de origem dos respondentes na área são mais incipientes e não têm paralelo com o avanço do respectivo contexto internacional. O que praticamente um terço dos respondentes apontou como uma realidade já em operação deve ser a prática de ações mais simples, relacionadas, provavelmente, à atuação transparente de um departamento de recursos humanos que possua critérios de avaliação, promoção etc.

O caráter incipiente das experiências na área fica mais nítido quando avaliamos a porcentagem de alternativas à questão “15b” que posicionam o veículo de origem dos respondentes como empresa que “eventualmente discute a necessidade de implementar práticas de RSE” (23,46%), “não será capaz de implementar práticas de RSE, ainda que reconheça seu valor (17,87%) e “não será capaz de reconhecer o valor de conceitos de RSE” (11,17%). Estas três respostas somam 52,50% do total. Para pouco mais de metade dos respondentes, a RSE ainda parece algo distante e de difícil implementação. E neste caso o

que eles devem ter associado ao conceito ainda é algo genérico, conforme sugerido pelo enunciado de nossas questões “15a” e “15b”. Se o enunciado efetivamente mencionasse características do contexto internacional de RSE, provavelmente a defasagem das respostas que obtivemos seria maior.

Considerações finais

A elevada adesão da amostra de jornalistas sondados a exigentes conceitos de qualidade jornalística, relacionados às proposições de uma organização multilateral, nos leva a formular perspectivas positivas para o aperfeiçoamento das mídias brasileiras.

Obviamente, os altos índices de concordância com complexas exigências à atividade jornalística devem ser vistos com reserva. Provavelmente, eles se devem em parte à predisposição de nossa amostra selecionada a valorizar determinadas práticas e valores saudáveis, e em outra medida possivelmente talvez a uma espécie de idealização das funções sociais da profissão.

A irregular tradição democrática brasileira, a forte presença de elementos de patrimonialismo e autoritarismo na cultura política do país e o insuficiente desenvolvimento do serviço público de radiodifusão, fatores que merecem especial atenção sob a perspectiva do Novo Institucionalismo, poderiam predizer resultados opostos àqueles aqui obtidos. Isto é, em função dessas características da cultura política nacional, poderíamos esperar uma baixa valorização de uma qualidade jornalística como o pluralismo, que tende a ser menosprezado quando se aceita o papel do jornalismo na defesa de perspectivas específicas, em detrimento de sua função de expressar a diversidade de posições relevantes a um fato ou acontecimento. Mas, entre a amostra sondada, registrou-se uma enorme valorização do pluralismo. Esta aparente contradição merece ser explorada em pesquisas futuras.

No entanto, sob outro ângulo, os altos índices de concordância obtidos oferecem um caminho plausível para se considerar que, se os respondentes atribuem-se papéis elevados, estarão mais dispostos a adotar estratégias que os levem a uma atuação progressivamente mais ajustada às demandas do fortaleci-

mento da democracia, em direção à afirmação do papel do jornalismo na sustentação do debate público democrático. É um cenário otimista, projetado por sinais consistentes que autorizam perspectivas de evolução do campo profissional do jornalismo no Brasil.

Também cabe indicar que nossa pesquisa contribuiu para lastrear o valor do documento “Indicadores de desenvolvimento da mídia” (UNESCO, 2010) como base objetiva, capaz de fornecer referências de grande importância para as diversas propostas atualmente em construção em torno do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação da UNESCO.

Por fim, para desdobramentos de pesquisa semelhantes, sugerimos a necessidade de empregar esforços para ampliar a base de profissionais a ser incluída nas sondagens, possivelmente por meio de contatos diretos com os comandos empresariais de grandes veículos de comunicação. E indicamos também a pertinência de gerar, com amostras mais numerosas, cruzamentos entre os resultados de questões selecionadas, a fim de captar *nuances* dadas por cortes de distintos perfis profissionais, o que pode resultar em estratificações reveladoras sobre hábitos e valores associados a fatores como sociabilidades nas redações, segmentos de atuação e características da formação profissional.

Agradecimentos

A Fábio Senne, do Núcleo de Qualificação e Relações Acadêmicas da Andi; Patricia Saito, da Rede Ethos de Jornalistas; Plínio Bortolotti e Angelina Nunes, da Abraji; e Eduardo Ribeiro, da Mega Brasil, pela inestimável colaboração na divulgação do convite para participação na pesquisa. Agradecimentos especiais a Guilherme Canela Godoi, coordenador da Área de Comunicação e Informação da Representação da UNESCO no Brasil, por ter acreditado no potencial da Renoi para a produção de conhecimento sobre a qualidade das mídias brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, A. Another 'Fourth Branch': press and political culture in Brazil. *Journalism*, v. 6, n. 4, p. 486–504, 2005.
- BARROS FILHO, C.; MARTINO, L. M. S. *O habitus na comunicação*. São Paulo: Paulus, 2003.
- BENSON, R. News media as a "journalistic field": what Bourdieu adds to new institutionalism, and vice versa. *Political Communication*, n. 23, n. 2, p. 187–202, 2006.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- CARVALHO, M. A. R. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 297-335.
- CERQUEIRA, L. A. E. *Qualidade jornalística: ensaio para uma matriz de indicadores*. Brasília: UNESCO Brasília, 2010.
- CHRISTOFOLETTI, R. *Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros*. Brasília: UNESCO Brasília, 2010.
- COOK, T. The news media as a political institution: looking backward and looking forward. *Political Communication*, n. 23, n. 2, p. 159–171, 2006.
- DUARTE, J.; BARROS, A. *Métodos e técnicas da pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.
- GUERRA, J. L. *Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial*. Brasília: UNESCO Brasília, 2010.
- GMN (THE GUARDIAN NEWS & MEDIA GROUP). *Living our values: sustainability report 2008*. Londres, 2008. Disponível em: <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2008/12/03/report2008.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2009.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HALLIN, C. D.; MANCINI, P. *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HALLIN, C. D.; PAPATHANASSOPOULOS, S. Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, Culture & Society*, v. 24, n. 2, p. 175-195, 2002.
- HERSCOVITZ, H. Brazilian journalists' perceptions of media roles, ethics and foreign influences on Brazilian journalism. *Journalism Studies*, v. 5, n. 1, p. 71-86, 2004.
- ISAS (INTERNATIONAL STANDARDIZATION AND ACCREDITATION SERVICES); MSF (THE MEDIA AND SOCIETY FOUNDATION). *Quality Management Systems: guidelines for the implementation of international standards ISAS BC-9001:2003 and ISAS P-9001:2005 in broadcasting companies, Internet content producers and the press*. Nova York e Genebra, 2007. Disponível em: <<http://www.media-society.org/download/ISASBC-P9001GuidelinesEN.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2009.
- KAPLAN, R. The news about New Institutionalism: journalism's ethic of objectivity and its political origins. *Political Communication*, n. 23, n. 2, p. 173-185, 2006.

LEWIS, J. News and the empowerment of citizens. *European Journal of Cultural Studies*, v. 9, n. 3, p. 303-318, 2006.

LIMA, V. A. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MIGUEL, L. F. Modelos utópicos de comunicação de massa para a democracia. *Comunicação & Política*, v. 22, n. 3, p. 129-147, 2004.

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, n. 65, p. 71-94, 2005.

PUTNAM, R. D. Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America. *PS: Political Science and Politics*, v. 28, n. 4, p. 644-83, 1995.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.

ROTHBERG, D. Conselhos de mídia e capital social. *Alceu* (PUC-RJ), v. 6, n. 12, p. 155-169, 2006.

_____. Informação e economia política da comunicação no contexto da cidadania informada. In: *II Encontro da Ulepicc Brasil – União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura*. Bauru, SP: 2008.

RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

RYFE, D. M. The nature of news rules. *Political Communication*, n. 23, n. 2, p. 203-214, 2006.

SCHUDSON, M. The objectivity norm in American journalism. *Journalism*, v. 2, n. 2, p. 149-170, 2001.

SILVA, C. E. L. *O adiantado da hora: a influência americana sobre o jornalismo brasileiro*. São Paulo: Summus, 1990.

STRÖMBÄCK, J. In search of a standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies*, v. 6, n. 3, p. 331-345, 2005.

UNESCO. *Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>

APÊNDICE I

Questionário aplicado e suas respostas em números absolutos e percentuais

Total da amostra: 179 respondentes de veículos de comunicação

1. Nome (preenchimento opcional)

(não revelado aqui em função de compromisso assumido pelos pesquisadores)

2. Estado

AC	1	PA	1
AL	2	PB	1
AM	0	PE	4
BA	6	PI	1
CE	6	PR	3
DF	11	RJ	12
ES	2	RN	1
GO	3	RO	2
MA	1	RS	8
MG	8	SC	4
MS	0	SP	96
MT	2	TO	1

Não responderam: 3

3. Tempo de experiência profissional

- a) de um a três anos: 14 (7,82%)
 - b) de quatro a seis anos: 25 (13,96%)
 - c) de sete a nove anos: 12 (6,70%)
 - d) de dez a doze anos: 19 (10,61%)
 - e) mais de treze anos: 107 (59,77%)
- Não responderam: 2 (1,11%)

4. Função atual exercida

- a) pauta/produção: 16 (8,93%)
 - b) reportagem: 74 (41,34%)
 - c) edição: 85 (47,48%)
- Não responderam: 4 (2,23%)

5. Faixa salarial

- a) até R\$ 1.000: 6 (3,35%)
 - b) entre R\$ 1.000 e 2.000: 24 (13,40%)
 - c) entre R\$ 2.000 e 3.000: 37 (20,67%)
 - d) entre R\$ 4.000 e 5.000: 19 (10,61%)
 - e) mais de R\$ 5.000: 70 (39,10%)
- Não responderam: 23 (12,84%)

6. Influência do veículo em que trabalha atualmente

- a) local: 17 (9,49%)
 - b) local e regional: 51 (28,49%)
 - c) regional: 10 (5,58%)
 - d) regional e nacional: 28 (15,64%)
 - e) nacional: 71 (39,66%)
- Não responderam: 2 (1,11%)

7a. A qualidade de um veículo jornalístico está relacionada à sua capacidade de representar as visões de todo o espectro político e uma vasta gama de interesses sociais, inclusive aqueles dos setores mais vulneráveis da sociedade.

Você concorda com esta afirmação?

- a) sim: 169 (94,41%)
 - b) não: 10 (5,59%)
- Não responderam: 0

7b. A questão "7a" propõe um conceito específico de qualidade jornalística. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

- a) o veículo sempre atua de acordo com esse indicador de qualidade: 52 (29,05%)
- b) o veículo na maioria das vezes atua de acordo com esse indicador de qualidade: 111 (62,01%)

- c) o veículo raramente atua de acordo com esse indicador de qualidade: 12 (6,70%)
 d) o veículo nunca atua de acordo com esse indicador de qualidade: 1 (0,55%)
 e) o veículo não conta com profissionais capazes de buscar esse indicador de qualidade: 1 (0,55%)
 Não responderam: 2 (1,11%)

8a. Os códigos de ética profissional são referência para a busca da qualidade jornalística. Você concorda com esta afirmação?

- a) sim: 170 (94,97%)
 b) não: 8 (4,46%)
 Não responderam: 1 (0,55%)

8b. A questão “8a” propõe um papel para a ética como referência de qualidade. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

- a) o veículo sempre atua de acordo com os códigos de ética profissional: 90 (50,27%)
 b) o veículo na maioria das vezes atua de acordo com os códigos de ética profissional: 77 (43,01%)
 c) o veículo raramente atua de acordo com os códigos de ética profissional: 7 (3,91%)
 d) o veículo nunca atua de acordo com os códigos de ética profissional: 2 (1,11%)
 e) o veículo não conta com profissionais capazes de implementar códigos de ética profissional: 2 (1,11%)
 Não responderam: 1 (0,55%)

9a. Instâncias internas de regulação como manuais de redação, ombudsman e conselhos de leitores são mecanismos importantes de busca de qualidade implementados pelas próprias organizações jornalísticas. Você concorda com esta afirmação?

- a) sim: 171 (95,53%)
 b) não: 6 (3,35%)
 Não responderam: 2 (1,11%)

9b. A questão “9a” propõe meios de busca de qualidade jornalística. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

- a) o veículo possui ao menos um desses mecanismos e sempre atua de acordo com ele: 43 (24,02%)

- b) o veículo possui ao menos um desses mecanismos e na maioria das vezes atua de acordo com ele: 58 (32,40%)
 c) o veículo possui ao menos um desses mecanismos, mas raramente atua de acordo com ele: 16 (8,93%)
 d) o veículo possui ao menos um desses mecanismos, mas nunca atua de acordo com ele: 2 (1,11%)
 e) o veículo não conta com tais mecanismos de qualidade jornalística: 59 (32,96%)
 Não responderam: 1 (0,55%)

10. A existência de meios externos de acompanhamento e crítica de mídia como observatórios e outras instâncias de regulação são importantes para aferir e colaborar para a elevação dos padrões de qualidade jornalística. Você concorda com essa afirmação?

- a) sim: 170 (94,97%)
 b) não: 7 (3,91%)
 Não responderam: 2 (1,11%)

11a. A qualidade do jornalismo pode ser afetada quando os profissionais da área são ameaçados por instrumentos legais de coerção que afetem a liberdade de imprensa. Você concorda com esta afirmação?

- a) sim: 168 (93,85%)
 b) não: 11 (6,14%)
 Não responderam: 0

11b. Em relação ao cotidiano de atuação no veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

- a) o veículo sempre se vê ameaçado por instrumentos legais que limitam a liberdade de imprensa: 13 (7,26%)
 b) o veículo quase sempre se vê ameaçado por instrumentos legais que limitam a liberdade de imprensa: 25 (13,96%)
 c) o veículo raramente se vê ameaçado por instrumentos legais que limitam a liberdade de imprensa: 105 (58,65%)
 d) o veículo nunca se vê ameaçado por instrumentos legais que limitam a liberdade de imprensa: 33 (18,43%)
 e) não conta com profissionais capazes de distinguir as implicações de tais instrumentos: 1 (0,55%)
 Não responderam: 2 (1,11%)

12a. A qualidade do jornalismo também pode ser afetada caso as organizações privilegiem certas visões e excluam outras perspectivas em função de interesses específicos. Você concorda com esta afirmação?

a) sim: 173 (96,64%)

b) não: 1 (0,55%)

Não responderam: 5 (2,79%)

12b. Em relação ao cotidiano de atuação no veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

a) sempre se sente forçado a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo: 10 (5,58%)

b) quase sempre se sente forçado a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo: 27 (15,08%)

c) raramente sempre se sente forçado a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo: 77 (43,01%)

d) nunca se sente forçado a adotar certa perspectiva em suas matérias para ajustá-las às posições políticas do veículo: 61 (34,07%)

e) não conta com profissionais capazes de distinguir as posições políticas do veículo: 1 (0,55%)

Não responderam: 3 (1,67%)

13a. O apoio – financeiro, operacional, logístico etc – dos empregadores para a participação dos jornalistas em congressos, seminários, palestras e cursos de atualização profissional é importante na busca da qualidade editorial. Você concorda com esta afirmação?

a) sim: 175 (97,76%)

b) não: 3 (1,67%)

Não responderam: 1 (0,55%)

13b. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

a) o veículo sempre concede apoio para participação em eventos de atualização profissional: 23 (12,84%)

b) o veículo quase sempre concede apoio para participação em eventos de atualização profissional: 52 (29,05%)

c) o veículo raramente concede apoio para participação em eventos de atualização profissional: 51 (28,49%)

d) o veículo nunca concede apoio para participação em eventos de atualização profissional: 32 (17,87%)

e) eu nunca solicitei apoio para participação em eventos de atualização profissional: 20 (11,17%)

Não responderam: 1 (0,55%)

14a. Na busca por qualidade editorial, os jornalistas devem possuir conhecimento para produzir análises precisas e independentes e dominar os instrumentos necessários à obtenção de elevados padrões de excelência técnica (equilíbrio, pluralidade e expressão de visões autênticas, livres de manipulação indevida). Você concorda com esta afirmação?

a) sim: 177 (98,88%)

b) não: 0

Não responderam: 2 (1,11%)

14b. A questão “14a” propõe certos requisitos da busca por qualidade jornalística. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

a) o veículo sempre possui jornalistas com conhecimento teórico e prático para atender tais requisitos: 41 (22,90%)

b) o veículo na maioria das vezes possui jornalistas com conhecimento teórico e prático para atender tais requisitos: 103 (57,54%)

c) o veículo raramente possui jornalistas com conhecimento teórico e prático para atender tais requisitos: 32 (17,87%)

d) o veículo nunca possui jornalistas com conhecimento teórico e prático para atender tais requisitos: 0

e) o veículo possui jornalistas que não se preocupam com a busca de requisitos: 1 (0,55%)

Não responderam: 2 (1,11%)

15a. A busca por qualidade nas organizações jornalísticas também exige a implementação de práticas de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), como ética na gestão de recursos humanos, transparência administrativa e incentivo a perfis criativos e inovadores. Você concorda com esta afirmação?

a) sim: 174 (97,20%)

b) não: 4 (2,23%)

Não responderam: 1 (0,55%)

15b. A questão "15a" afirma um princípio de qualidade jornalística. Sobre o veículo em que você trabalha atualmente, diria que:

- a) Já exercita sua RSE: 54 (30,16%)
 - b) Está em fase de implementação de práticas de RSE: 27 (15,08%)
 - c) Eventualmente discute a necessidade de implementar práticas de RSE: 42 (23,46%)
 - d) Não será capaz de implementar práticas de RSE, ainda que reconheça seu valor: 32 (17,87%)
 - e) Não será capaz de reconhecer o valor de conceitos de RSE: 20 (11,17%)
- Não responderam: 4 (2,23%)

16a. Para um jornalista atingir altos níveis de qualidade em seu trabalho, deve ter uma sólida formação acadêmica, que tenha incluído conhecimento sobre a contribuição da mídia para a consolidação da democracia; estudo de técnicas e estratégias para expressar a diversidade de posicionamentos relevantes sobre os assuntos enfocados; e aquisição de habilidades de jornalismo investigativo, e não meramente reativo aos acontecimentos. Você concorda com esta afirmação?

- a) sim: 157 (87,70%)
 - b) não: 22 (12,30%)
- Não responderam: 0

16b. A questão "16a" propõe características da formação profissional dos jornalistas. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

- a) o veículo sempre possui jornalistas com sólida formação acadêmica: 41 (22,90%)
 - b) o veículo na maioria das vezes possui jornalistas com sólida formação acadêmica: 83 (46,36%)
 - c) o veículo raramente possui jornalistas com sólida formação acadêmica: 48 (26,81%)
 - d) o veículo nunca possui jornalistas com sólida formação acadêmica: 1 (0,55%)
 - e) o veículo possui jornalistas sem qualquer formação acadêmica: 2 (1,11%)
- Não responderam: 4 (2,23%)

16c. Em relação à sólida formação acadêmica considerada pela questão "16a" como pré-requisito importante para um jornalista atingir altos níveis de qualidade em seu trabalho, você diria que:

- a) está muito satisfeito com a sua formação: 49 (27,37%)
 - b) está razoavelmente satisfeito com a sua formação: 92 (51,39%)
 - c) está um pouco satisfeito com a sua formação: 26 (14,52%)
 - d) está insatisfeito com a sua formação: 8 (4,46%)
 - e) não consegue avaliar a adequação de sua formação diante das exigências de seu trabalho: 0
- Não responderam: 4 (2,23%)

17a. O amplo acesso às tecnologias de informação e comunicação (TICs) para a correta execução do trabalho de apuração jornalística é essencial na busca por qualidade. Você concorda com esta afirmação?

- a) sim: 162 (90,50%)
 - b) não: 15 (8,37%)
- Não responderam: 2 (1,11%)

17b. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

- a) as TICs disponíveis e o conhecimento para usá-las com eficiência sempre são suficientes: 28 (15,62%)
 - b) as TICs disponíveis e o conhecimento para usá-las com eficiência quase sempre são suficientes: 100 (55,86%)
 - c) as TICs disponíveis e o conhecimento para usá-las com eficiência raramente são suficientes: 32 (17,87%)
 - d) as TICs disponíveis e o conhecimento para usá-las com eficiência nunca são suficientes: 7 (3,91%)
 - e) não existe acesso às TICs no veículo em que trabalha atualmente: 10 (5,58%)
- Não responderam: 2 (1,11%)

18a. Os prazos de execução das atividades de reportagem, redação e edição e os recursos de logística disponíveis (transporte, equipamentos etc) devem ser adequadamente dimensionados para sustentar a busca por qualidade jornalística. Você concorda com esta afirmação?

- a) sim: 175 (97,76%)
 - b) não: 4 (2,23%)
- Não responderam: 0

18b. Em relação ao veículo em que você trabalha atualmente, você diria que:

a) sempre proporciona prazos e recursos adequados para se atingir qualidade: 20 (11,17%)

b) na maioria das vezes proporciona prazos e recursos adequados para se atingir qualidade: 99 (55,30%)

c) raramente proporciona prazos e recursos adequados para se atingir qualidade: 50 (27,93%)

d) nunca proporciona prazos e recursos adequados para se atingir qualidade: 7 (3,91%)

e) você não consegue avaliar quais seriam os prazos e recursos adequados para suas necessidades: 2 (1,11%)

Não responderam: 1 (0,55%)

19. O veículo em que você atua dispõe de sistemas de controle e redução de erros, com seções ou colunas para publicar retificações e conceder direito de resposta?

a) sim, e os utiliza frequentemente: 81 (45,25%)

b) sim, e os utiliza ocasionalmente: 40 (22,34%)

c) sim, mas os utiliza raramente: 21 (11,73%)

d) o veículo não dispõe de tais sistemas: 36 (20,10%)

Não responderam: 1 (0,55%)

APÊNDICE II

Mensagem de correio eletrônico enviada antecipadamente ao convite para participação na pesquisa

Brasília, abril de 2009

37

Pesquisa “Indicadores de Qualidade Jornalística”

Prezado (a) Jornalista, saudações.

A RENOI (Rede Nacional de Observatórios de Imprensa) está realizando, com o apoio da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), uma pesquisa nacional com vistas à constituição de uma matriz de Indicadores de Qualidade Jornalística.

A primeira etapa da pesquisa consiste na aplicação de um questionário online, de múltipla escolha, a ser distribuído pela mailing list da ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância), que apóia a iniciativa da RENOI. Você receberá nas próximas horas nova mensagem contendo um link para as perguntas e informações sobre a pesquisa. Contamos com sua colaboração em responder o questionário, o que deverá lhe tomar de 5 a 7 minutos.

Desde já agradecemos a sua participação.

Cordialmente,

Prof. Dr. Josenildo Guerra (coordenador) – Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Prof. Dr. Rogério Christofolletti – Universidade do Vale do Itajaí (Univali)

Prof. Dr. Danilo Rothberg – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Ms. Luiz Egypto de Cerqueira – Instituto Projor / Observatório da Imprensa

APÊNDICE III

Mensagem de correio eletrônico com convite e *link* para participação na pesquisa

Brasília, abril de 2009

Pesquisa “Indicadores de Qualidade Jornalística”

Prezado (a) Jornalista, saudações.

A pesquisa de indicadores de qualidade jornalística é atualmente um dos meios mais eficazes para se conhecer a contribuição dada pelas mídias ao fortalecimento da cidadania. O link a seguir remete a um questionário de múltipla escolha que integra a pesquisa “Indicadores de Qualidade Jornalística”, apoiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) e conduzida pela Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (RENOI). As questões foram elaboradas de acordo com o documento “Indicadores para o Desenvolvimento da Mídia”, da UNESCO.

<http://spread-sheets.google.com/viewform?hl=en&formkey=ckpNSWZRa1dwTEhIOWpmV0lpYjlyd3c6MA..>

Seu nome foi escolhido por constar da mailing list da (organização), que também apóia a iniciativa. Sua participação nesta pesquisa representa importante contribuição para o aperfeiçoamento da qualidade do jornalismo no Brasil. Você despendará de 5 a 7 minutos para responder. Se preferir, terá identidade preservada. Os dados obtidos serão usados apenas para fins acadêmicos e científicos.

Agradecemos a sua colaboração e nos colocamos à disposição para quaisquer informações sobre a pesquisa.

Cordialmente,

(nome, vinculação institucional, telefone e *e-mail* dos pesquisadores)

APÊNDICE IV

Informações sobre a pesquisa oferecidas como introdução ao formulário

Pesquisa Indicadores de Qualidade Jornalística

41

Brasília, maio de 2009

Saudações, jornalista

Este questionário foi elaborado de acordo com os “Indicadores para o Desenvolvimento da Mídia”, da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), e integra uma pesquisa apoiada pela instituição no Brasil e conduzida pela Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi).

Informações adicionais podem ser lidas no sítio da UNESCO:

<http://www.brasilia.unesco.org/noticias/releases/unesco-e-renoi-fecham-parceria-por-indicadores-de-qualidade-jornalistica>

Sua participação nesta pesquisa representa importante contribuição para o aperfeiçoamento da qualidade do jornalismo no Brasil. Sua identidade será preservada e os dados da pesquisa serão usados apenas para fins acadêmicos e científicos.

Agradecemos a sua colaboração e nos colocamos à disposição para outras informações sobre a pesquisa.

Cordialmente,

(nome, vinculação institucional, telefone e *e-mail* dos pesquisadores)

RESUMO EXECUTIVO DA PESQUISA

Indicadores da Qualidade da Informação Jornalística

A pesquisa “Indicadores da Qualidade da Informação Jornalística” é um estudo realizado em 2009 por pesquisadores brasileiros para reconhecer o estado atual da indústria jornalística nacional no que tange seus esforços para a busca da excelência técnica e a qualidade de seus serviços e produtos. Resultado da parceria entre a UNESCO e a Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi), a pesquisa teve três momentos: a) levantamento das visões dos jornalistas profissionais sobre qualidade; b) sistematização das posições dos gestores das empresas do setor sobre qualidade; c) reflexão, discussão e concepção de uma matriz de indicadores para aferir a qualidade jornalística.

Esta matriz pretende funcionar como marco organizativo inicial, passível de aportes adicionais que advirão dos testes práticos e das contribuições do setor jornalístico, da academia e, sobretudo, do mercado.

Por questões operacionais, a equipe de pesquisa concentrou-se nos segmentos da indústria que se ocupam da edição de jornais e revistas, abrangendo empresas de caráter regional e nacional, com tradição, penetração e influências comprovadas. Os resultados apontam para um perfil do setor no país, e a matriz de indicadores de qualidade pode ser adaptada para outros segmentos da indústria.

Para o levantamento das visões dos jornalistas sobre qualidade, recorreu-se a um formulário eletrônico, contendo 30 questões que relacionavam hábitos e condutas profissionais, conceitos e considerações acerca do tema qualidade e da sua ligação com a consolidação de Estados democráticos. O pressuposto deste procedimento é que a busca por métricas coerentes de avaliação de qualidade do jornalismo

envolve a identificação de fatores de ambiente e cultura política que podem influenciar o desempenho dos profissionais da área. Assim, os papéis que os jornalistas atribuem a si próprios podem ser aspectos essenciais para as regras de produção de notícias.

O formulário eletrônico foi elaborado com base no documento “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia” (UNESCO, 2008), um abrangente roteiro de avaliação de vários fatores que determinam a qualidade da contribuição das mídias para a expansão da democracia. Distribuído nacionalmente, o questionário foi respondido por 275 respondentes, gerando uma amostra do que pensam os jornalistas brasileiros sobre qualidade em seu campo de atuação.

Os resultados obtidos permitem sustentar que os jornalistas sondados parecem estar esclarecidos a respeito da importância de critérios de qualidade que, embora tenham sido definidos de acordo com a visão específica sobre o tema apresentado pelo documento da UNESCO, possuem ampla validade, a ponto de serem considerados adequados à aplicação generalizada. A elevada concordância com os conceitos de qualidade propostos indica que, entre a amostra, a atuação profissional está solidamente relacionada a princípios claros, objetivos e atuais segundo as prescrições de uma organização multilateral atenta à qualidade das mídias em todo o mundo. Este cenário enseja perspectivas positivas para o aperfeiçoamento das mídias brasileiras. Se os respondentes atribuem-se papéis elevados, estarão mais dispostos a adotar estratégias que os levem a uma atuação progressivamente mais ajustada às demandas do fortalecimento da democracia, em direção à afirmação do papel do jornalismo na sustentação do debate público democrático.

O segundo momento da pesquisa “Indicadores da Qualidade da Informação Jornalística” se ocupou de sistematizar as posições dos gestores das empresas do setor sobre qualidade. Para tanto, a equipe de pesquisa recorreu a três técnicas associadas: revisão bibliográfica, revisão documental e entrevistas em profundidade. As revisões permitiram observar os esforços empresariais e exteriores em busca da excelência técnica. Obteve-se então um inventário histórico da adoção de novos procedimentos, das inovações operacionais ou de equipamentos, da implementação de sistemas e de instrumentos de uniformização de práticas que contribuíram para a evolução da imprensa no Brasil. O levantamento desses marcos possibilitou a produção de uma cronologia breve da inovação e da qualidade do jornalismo em meios impressos no país. Foram identificados, então, movimentos difusos, heterogêneos e desarticulados em prol da qualidade dentro das organizações jornalísticas e em outras camadas organizadas da sociedade. Os dois vetores pela qualidade não se resumem a uma tensão que contrapõe mercado e sociedade, sendo mais adequado compreender que a tensão se dá entre instâncias interiores e exteriores à administração das organizações jornalísticas. Para compreender essa dinâmica, recorreu-se a uma amostra das empresas jornalísticas brasileiras, necessariamente organizações do mercado de meios impressos, controladas por grupos privados. Foram ainda considerados critérios como representatividade geográfica, tradição, abrangência e influência das publicações editadas. Em seguida, 22 gestores foram entrevistados sobre indicadores e políticas editoriais de qualidade de suas organizações. A pesquisa cobriu 14 estados nas cinco regiões brasileiras. Participaram grupos jornalísticos com abrangência nacional e regionais, e as entrevistas aconteceram em maio e junho de 2009, por telefone.

Um roteiro de 12 perguntas foi usado, abordando parâmetros, políticas e procedimentos de qualidade, gestão e acompanhamento, instrumentos de avaliação externos, relações com interlocutores, e autoavaliação dos produtos editados. Os resultados indicaram padrões e preocupações de jornais e revistas na direção de indicadores de qualidade para a área. As respostas às entrevistas permitiram, por exemplo, entrever o que pensam e com o que se preocupam editores-executivos, *publishers* e diretores

da imprensa brasileira. Em termos de valores intangíveis, percebeu-se que não há consenso entre os sujeitos da pesquisa sobre uma articulação direta entre diversidade, pluralidade e qualidade na empresa jornalística. Os gestores concordam que a ética sinaliza caminhos para a busca de qualidade, mas não há convergência de opiniões ou clareza sobre quais regras ou padrões seguir. Com isso, há pouca definição de princípios e conceitos, restrito apego a normas de conduta, e possível descontrole ou pouca preocupação acerca das atitudes dos profissionais em situações práticas. Os gestores, no entanto, concordaram com o fato de que a garantia da independência financeira de suas empresas é requisito para sua independência editorial, preservando o jornalismo e buscando mais qualidade de suas publicações.

As respostas sinalizam diferentes realidades nas empresas jornalísticas brasileiras. O que se deve a diversos fatores, como as dimensões e a influência dos grupos que editam essas publicações, o grau de consolidação de culturas organizacionais internas, ou ainda o comprometimento dessas empresas quanto à problemática da qualidade no jornalismo.

O terceiro momento da pesquisa “Indicadores da Qualidade da Informação Jornalística” deteve-se na reflexão, discussão e concepção de uma matriz de indicadores para aferir a qualidade jornalística. A equipe de pesquisadores considera que a definição de Indicadores de Qualidade, inseridos num sistema de gestão da qualidade, pode ajudar tanto os grupos que monitoram organizações jornalísticas quanto a estas próprias a identificar com maior precisão quais são os atributos qualitativos desejáveis e quais são os vícios a serem evitados em produtos e serviços.

O desafio da qualidade no jornalismo articula duas dimensões: a existência de ambientes sociais, culturais, políticos, econômicos, que sejam voltados para a qualidade; e a existência de organizações que se comprometam e desenvolvam *know how* suficiente para alcançar padrões de desempenho definidos e aferidos por meios públicos, os quais podem ser afirmados como “padrões de qualidade”.

Nesta pesquisa, qualidade em jornalismo consiste no grau de conformidade entre as notícias publicadas e as expectativas da audiência. Essas expectativas da audiência são consideradas nas dimensões privada (relativa a gostos, preferências e interesses pessoais) e pública (ligada ao interesse público como Valor-No-

tícia de Referência Universal). A equipe de pesquisadores elaborou uma matriz de indicadores de qualidade que se apoia nas teorias do jornalismo, em documentos como o “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia” (UNESCO, 2008), e em normas-padrão reconhecidos pela Fundação Nacional da Qualidade. Propõe-se, então, um sistema de gestão da qualidade aplicado a organizações jornalísticas apoiado nos seguintes itens: a) requisitos gerais; b) responsabilidade da direção e liderança organizacional; c) estratégias e planos; d) audiência e sociedade; e) informações e conhecimento; f) gestão de recursos; g) realização do produto e dos processos; e h) medição, análise e melhoria/resultados.

A matriz proposta objetiva ser o passo inicial para a construção de uma ferramenta mais abrangente de

indicadores de qualidade. O intuito é servir de subsídio a processos de autoavaliação de empresas jornalísticas e a projetos derivados de políticas de qualidade e de programas de excelência.

O jornalismo, por seu papel de fomentador do debate público e instância determinante da vida democrática, é antes de tudo uma atividade de interesse público e, como tal, deve submeter-se à vigilância proativa da sociedade a que serve e às determinações éticas inerentes a essa condição. A matriz de indicadores proposta visa a provocar respostas úteis para a gestão de qualidade de empresas jornalísticas de fato comprometidas com o interesse público – vale dizer, com a democracia e com o seu aprimoramento.

EXECUTIVE SUMMARY OF THE STUDY

Indicators for quality journalistic information

“Indicators for quality journalistic information” is a study carried out in 2009 by Brazilian researchers aimed at identifying the current state of the efforts made by the Brazilian journalistic industry in the search for technical excellence and quality of services and products. As a result of an association between UNESCO and Renoi (Brazilian abbreviation for National Network of Media Watchers), the research was developed in three stages: a) a survey of views from professional journalists on quality; b) interviews with managers of media companies about quality; c) discussion and creation of a matrix of indicators to measure quality in journalism.

Such a matrix intends to be a contribution in the form of an initial frame to organize ideas on the subject, open to further add-ons which are expected to come from practical tests and perspectives of the publishing and journalism industry, and journalism schools.

Our team focused on the press industry, comprising regional and national companies of newspapers and magazines, known by their solid reputation, wide range and power to strongly influence their readers. The results show a profile of the Brazilian press sector.

The goal of gathering journalists’ views on quality was achieved by means of an electronic form with 30 questions, covering professional attitudes and opinions on quality journalism and the advancement of democracy. We investigated the roles that journalists attribute to themselves, looking at aspects of environment and political culture, which may have an impact on professional performance.

Our electronic form was built in close relation to UNESCO Media Development Indicators, a wide

range list of criteria to assess a variety of aspects determine the quality of the contribution given by the media to the strengthening of democracy. Applied in a nationwide sample, the electronic form was answered by 275 individuals giving us an interesting perspective on what Brazilian journalists think about quality in their working field.

The results enabled us to maintain that the journalists from our sample seemed to be informed about the relevance of quality indicators which, although formulated according to a specific view of the subject presented by UNESCO, have wide validity and so can be taken as suitable criteria to general application.

Within our sample, the high level of agreement with the proposed quality concepts indicates that professional performance has been consistently associated to clear, objective and up-to-date recommendations given by a multilateral organization attentive to media quality all over the world. This context brings positive opportunities to improve Brazilian media. If our respondents attribute demanding roles to themselves, they are supposed to be more inclined to the adoption of strategies that lead them to a performance that is progressively more compatible with the needs of strengthening democracy, in the sense of consolidating journalism’s mission in sustaining democratic public debate.

The second stage of the research gathered media managers’ perspectives on quality. For that, the research team applied three techniques: bibliographic review, documentation review and in-depth interviews. This enabled us to evaluate the

efforts made by the media and society in searching for technical excellence. We built a historical inventory of the adoption of new procedures, operational and equipment innovation, systems implementation and standardization of practices which have contributed to the evolution of the Brazilian press. The appraisal of those landmarks allowed us to make a brief chronology of the innovation and quality in journalism. We selected a sample of the Brazilian journalistic organizations, only from the private press media. We regarded criteria such as regional representativeness, reputation, range and influence of the publications. From May to June 2009, we also interviewed 22 managers by phone about indicators and editorial quality policies in their organizations. The study covered states in the five Brazilian regions. Journalistic groups of national and regional range took part in it.

A twelve-question script was followed, covering quality parameters, policies and procedures, management and follow-up, external measurement tools, relation with other social sectors and self-assessment. The results showed patterns and concerns from newspapers and magazines, which point to the direction of media quality indicators. The answers to our questions allowed us to get a picture the thoughts and concerns of executive editors, publishers and newsroom directors of the Brazilian press. In terms of intangible values, we noticed that there is no consensus among those from our sample about effective associations between diversity, pluralism and quality in the journalistic sector. The managers agreed that Ethics paves the way for the search for quality, but there is no convergence of opinions or understanding about what rules or standards to follow. In consequence, there is little definition of principles and concepts, reduced compliance with norms of conduct, and possible negligence or little concern about professional attitudes in practical challenges. The managers, however, agreed with the fact that the assurance of financial independence of their companies is a requirement for their editorial independence.

The answers point to a variety of realities in Brazilian journalistic companies. We think this is due to many factors such as the dimension and influence of the publishers, the level of consolidation of

organizational cultures, and the commitment of those companies with the thematic of quality journalism.

The third step of the research focused on discussion and creation of a matrix of indicators to assess journalistic quality. The research team thinks that the formulation of quality indicators, considered within a quality management system, may help both the groups that monitor journalistic organizations and the media companies to more precisely identify undesirable characteristics and practices.

The challenge of quality journalism implies a connection between two large dimensions of this matter: 1) the existence of social, cultural, and political environments devoted to quality; and 2) the existence of organizations committed to the development of know-how to reach performance and quality standards defined in a public and transparent way.

To this survey, quality journalism consists in a level in which news aligns to audience expectations. News is considered in a private dimension – related to tastes, preferences and personal interests – and in a public dimension – given by the public's interest as a news value of general validity. The research team formulated a matrix of quality indicators sustained by journalistic theories, guidelines such as the UNESCO Media Development Indicators (2008) and standard rules recognized by the National Foundation of Quality (Brazil). We proposed a quality management system to be applied to journalistic organizations with the following items: 1 – General requirements; 2 – Responsibility of organizational command and leadership; 3 – Strategies and plans; 4 – Audience and society; 5 – Information and knowledge; 6 – Resources management; 7 – Processes and product manufacturing; and 8 – Measurement, analysis and improvement / results.

The matrix we proposed intends to be an initial step to the construction of a more complete set of quality indicators. Our purpose is to contribute to lay the grounds to the self-evaluation processes of journalistic companies and to initiatives derived from quality policies and excellence programs.

Journalism is, due to its role to advance public debate and sustain democratic life, above all, an activity of public interest, and as such it must be subjected to the active vigilance from the society

which serves and to inherent ethical resolutions. The matrix of indicators we proposed intends to prompt useful responses to quality management of journalistic companies, which are truly committed to serving the public's interest – that is, democracy and its improvement.



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

www.unesco.org.br/brasil

• SAUS Quadra 5 - Bloco H - Lote 6
• Ed. CNPq/IBICT/UNESCO - 9º andar
• 70070-912 - Brasília - DF - Brasil
• Caixa Postal 08559
• Tel.: + 55 (61) 2106 3511
• Fax: + 55 (61) 2106 3697

- 3.6 ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes. *Opinião Pública* (UNICAMP), v. 20, n. 3, p. 407-424, 2014.

Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes

Danilo Rothberg

Departamento de Ciências Humanas
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação
Universidade Estadual Paulista

Resumo: Este artigo traz uma contribuição à compreensão do percurso de reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, no qual têm sido observadas representações simbólicas que, com frequência, são criadas, modificadas ou popularizadas pelas diversas mídias. Foram pesquisados com análise de enquadramento os jornais impressos de maior circulação no estado de São Paulo em um período após quase 20 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os resultados sugerem que o ECA enfrenta obstáculos à sua consolidação, na forma de coberturas jornalísticas superficiais e fragmentadas de acontecimentos que deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

Palavras-chave: mídia; enquadramento; direitos sociais; crianças; adolescentes

Abstract: This article brings a contribution to the comprehension of the path of recognizing the rights of children and adolescents in Brazil, in which there have been seen symbolic representations that often are created, modified or popularized by the media. Newspapers with the largest circulation in the state of São Paulo in a period after almost 20 year of the Statute of the Child and Adolescent (ECA) coming into force were investigated with framing analysis. Results suggest that the ECA faces obstacles to its consolidation, in the form of superficial and fragmented media coverage of events that should be contextualized in relation to public policies and their specific understanding of causes and possible solutions applicable.

Keywords: media; framing; social rights; children; adolescents

Introdução

Em 13 de julho de 1990, foi promulgada a Lei Federal 8.069, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Quando, em 2008, foram celebrados seus 18 anos, notava-se eventualmente no cenário midiático brasileiro um quadro de insuficiência de informações capaz de reforçar argumentos em defesa da redução da maioridade penal (fixada pela Lei 8.069 em 18 anos de idade), que, nos anos posteriores, não foram necessariamente esvaziados, embora ainda sejam esperados estudos empíricos para lançar mais luz sobre tal processo de formação de opinião pública.

Este artigo traz uma contribuição à compreensão do percurso de reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, que se efetiva, concretamente, através da criação e manutenção de instituições especializadas que têm, no ECA, sua origem e sua definição de atribuições legais. Mas também perpassa o nível das representações simbólicas que assinalam ou ignoram direitos, em construções que são, com frequência, criadas, modificadas, repercutidas ou simplesmente repetidas e popularizadas pelos meios de comunicação.

O estatuto instalou um diferente entendimento das medidas de proteção necessárias àquele público, sujeito de novos direitos e deveres em um contexto de alerta às iniquidades legadas historicamente. A transformação visada pela lei envolve mudanças culturais, que podem, por sua vez, ser incentivadas ou desestimuladas pelos meios de comunicação enquanto veículos de representações e enquadramentos simbólicos.

Caracterizam-se, assim, questões de pesquisa pertinentes: quais são as características da cobertura praticada pelos jornais impressos de expressiva circulação no país quando as estruturas criadas pelo ECA ou seus efeitos práticos estão em pauta? As matérias são abrangentes e apuram os aspectos das políticas públicas relacionadas, incluindo o exame de causas, consequências e responsabilidades envolvidas nos problemas enfocados? Ou meramente se esgotam no registro superficial de infrações cometidas por crianças e adolescentes, sem consideração aos aspectos legais colocados pelo ECA e às circunstâncias sociais relevantes? Ou, ainda, investem na exploração sensacionalista e fragmentada dos fatos?

Essas questões de pesquisa podem ser relacionadas às seguintes hipóteses:

a) Mesmo após o Estatuto da Criança e do Adolescente ter atingido a sua maioridade, 18 anos após sua promulgação, ainda não se efetivaram por completo as mudanças de cultura política que seriam relevantes para a ampla consolidação das políticas públicas originadas na legislação.

b) A resistência às mudanças culturais em questão pode ser em parte estimulada pelas mídias jornalísticas comerciais, as quais ainda adotam conceitos de notícia associados a coberturas superficiais e fragmentadas de fatos e acontecimentos que, à luz do ECA, deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

Nesse sentido, foram formulados os propósitos e os métodos da pesquisa que têm seus resultados descritos neste artigo. A investigação aplicou a metodologia de análise de enquadramento sobre os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* no período de julho de 2008 a dezembro de 2009, com foco em matérias sobre fatos e acontecimentos que envolveram a violação dos direitos de crianças e adolescentes ou abrangeram questões relacionadas às normas e à atuação das estruturas criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Esses jornais detinham no período a liderança de circulação no estado de São Paulo. A *Folha* também estava na liderança do *ranking* brasileiro de

tiragens, com 311 mil exemplares diários, e o *Estado* ocupava o quinto lugar no país, com 245 mil exemplares diários, segundo dados da ANJ (Associação Nacional de Jornais) referentes ao ano de 2008 e divulgados pelo Portal Imprensa (NECO, 2009).

Os objetivos foram: a) verificar a qualidade da contextualização composta pelas matérias em relação às causas e soluções apuradas pelos jornalistas no contexto do sistema nacional de preservação dos direitos de crianças e adolescentes, às políticas públicas da área, aos atores sociais envolvidos e a dados e discussões específicas relacionadas, como estatísticas, citações à legislação pertinente e referências a temas atuais como a redução da maioria penal e a gestão das instituições de privação de liberdade; b) caracterizar e avaliar a potencial contribuição dada pelos meios de comunicação estudados na forma de representações e enquadramentos simbólicos que podem incentivar o aprofundamento de uma cultura política de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes no Brasil ou, ao contrário, desestimulá-lo.

Os resultados sugerem que o ECA enfrenta obstáculos à sua consolidação, na forma de coberturas jornalísticas superficiais e fragmentadas de acontecimentos que deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

O percurso do artigo se divide em três etapas. Em primeiro lugar, são retomados três aspectos teóricos relevantes da pesquisa de enquadramentos midiáticos na atualidade, a saber: representações simbólicas, narrativas mitológicas e efeitos de mídia. Em segundo lugar, a metodologia é delineada e os resultados empíricos são apresentados e discutidos. Por último, considerações finais sintetizam as contribuições do artigo.

Representação, mito e efeitos de mídia

Os enquadramentos podem ser caracterizados como “marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem às pessoas fazer sentido dos eventos e das situações sociais” (PORTO, 2004, p. 78). Um enquadramento (*framing*) é como um pacote interpretativo, uma ideia central que organiza a realidade dentro de determinados eixos de apreciação e entendimento, e é construído através de procedimentos como seleção, exclusão e ênfase de determinados aspectos e informações, de forma a compor perspectivas gerais através das quais fatos e circunstâncias são dados a conhecer (GAMSON; MODIGLIANI, 1989; AZEVEDO, 2004).

Os enquadramentos podem ser categorizados, através de verificação empírica, em formatos específicos, como: quadros de conflito (quando retratam os políticos como eternos personagens em disputa, sem mais considerações às políticas públicas envolvidas em determinado arranjo de forças); jogo (os personagens são retratados como agentes movidos unicamente por estratégias competitivas em busca de vantagens particulares); e episódicos (quando fatos e conjunturas de grandes repercussões recebem tratamento superficial e são enfocados somente a partir de seus traços extravagantes, pitorescos ou sensacionalistas).

Em oposição aos quadros de conflito, jogo e episódicos, situam-se os enquadramentos temáticos, na forma de abordagens contextualizadas, plurais e abrangentes, que relacionam antecedentes e pressupostos de políticas públicas, avaliam implicações e consequências, examinam alternativas e critérios de comparação etc. (LYENGAR, 1990; 1991).

Três aspectos do conceito de enquadramento são relevantes para fundamentar a compreensão sobre como o jornalismo age na atualidade com a construção de *frames* capazes de influenciar a maneira pela qual os leitores de notícias percebem os acontecimentos. Em primeiro lugar, está a vinculação dos estudos de *frames* às teorias da representação, segundo as quais o conceito de enquadramento é tributário de uma extensa trajetória de teorização sobre as formas de exercício de poder na sociedade contemporânea. Em segundo lugar, está a associação entre enquadramento e narrativa, segundo a qual os *frames* são um artifício necessário tanto ao jornalista quanto ao consumidor de notícias, porque o primeiro precisa de uma estrutura acessível em torno da qual dispor as informações, e o segundo depende de uma concatenação aparentemente lógica das informações para atribuir sentido à sua experiência. Em terceiro lugar, deve ser posta uma relevante separação teórica entre *frames* e seus efeitos, sem a qual se corre o risco de aceitar acriticamente a ascendência do jornalismo como fonte central de elementos para a organização da experiência do cotidiano.

Esses três aspectos serão brevemente retomados, a fim de situar entre eles a relevância das pesquisas de enquadramentos da cobertura jornalística de fatos e acontecimentos relacionados à preservação de direitos de crianças e adolescentes.

Teorias da representação

As percepções da realidade sensível, embora aparentemente circunscritas ao indivíduo que as detém, podem ser compartilhadas coletivamente e assim assumem o caráter de vetor de socialização, ao integrar diferentes visões de mundo em uma mesma perspectiva. Tais percepções carregam significados e imagens relativamente estáveis e têm o potencial de se impor com maior ou menor resistência ao indivíduo, que, com frequência, depende de assimilá-las adequadamente para interagir de forma bem-sucedida com a sociedade (FRANÇA, 2004).

Relações e *status* sociais possuem significado graças à permanência das representações simbólicas, que são alimentadas por esferas superestruturais como escola, família, religião e mídia. A educação, em especial, adquiriu a função de zelar pela reprodução de crenças e valores fortemente atados a representações de classe social (BOURDIEU; PASSERON, 1982), que relacionam causas e consequências em trajetórias escolares e profissionais a posições herdadas socialmente, às quais os indivíduos deveriam se resignar, uma vez que teriam sido *programadas* para eles.

Mas a tese da centralidade dos meios de comunicação na sociedade como fonte de conhecimento reivindica para a mídia o poder de influenciar as representações simbólicas de maneira mais intensa do que a educação seria capaz, de forma que, embora as perspectivas perpetuadas no âmbito escolar ainda sejam, obviamente, objeto de muitos estudos, os pesquisadores da comunicação tendem a considerar que a mídia adquire proeminência como fonte de representações (LIMA, 2001).

A mídia comparece na abordagem construtivista das teorias da representação, no contexto da revisão de Hall (2002), para quem as abordagens reflexiva e intencional, apesar de seus méritos, devem ser preteridas em favor do construtivismo. No âmbito da abordagem reflexiva, o sentido existe de forma intrínseca aos objetos, e as representações apenas espelham o conteúdo da realidade. Essa ótica, embora ultrapassada, ainda é útil para lembrar que pode existir alguma correspondência objetiva entre representado e representação, apesar de superficial, fugaz e, frequentemente, errática. Para a abordagem intencional, um emissor tem o poder de determinar o significado de sua expressão, ao impor

certas distinções de sentido. Essa visão, embora seja útil para lembrar a relativa capacidade de um emissor orientar a recepção de sua mensagem, não se sustenta diante do fato de que a compreensão final é influenciada por diversos fatores, que vão desde as perspectivas concorrentes em disputa no meio de transmissão ou interatividade até os filtros advindos conscientemente ou não do sujeito da recepção, passando pela possibilidade de ruídos e interferências em todo o processo, intencionais ou acidentais.

Somente a abordagem construtivista faz ver que

são os atores sociais que usam os sistemas conceituais de sua cultura e os sistemas de representação, como o linguístico e outros, para construir sentido e fazer do mundo algo pleno de significado (HALL, 2002, p. 25).

Se o significado é, afinal, construído socialmente através da interação entre os indivíduos e entre estes, as instituições e os agentes sociais, as mídias assumem papel central na construção e reprodução de representações – embora seja igualmente relevante nesse contexto teórico a ressalva de que o cenário criado pela mídia, sozinho, tende a não ser capaz de determinar por completo as representações que os indivíduos vão nutrir para si próprios no final do processo, dado o caráter complexo e dinâmico da produção simbólica na sociedade.

As representações têm sido entendidas como simulacros, porque simulam a existência de uma dada realidade de forma tão eficaz que tendem a se confundir com os próprios objetos representados:

o conceito de simulacro destaca a natureza das formas mediáticas, totalmente dependentes dos dispositivos tecnológicos que as produzem e confundidas com os recursos expressivos destes últimos (SOARES, 2009, p. 26).

As representações se tornam essenciais ao funcionamento da sociedade na “produção social das ideias, por meio de elaborações discursivas, que sancionam percepções sobre coisas, pessoas, ideias, estados e processos” (SOARES, 2009, p. 15). Uma vez propagadas, as representações estariam livres do dever de serem permanentemente referenciadas à realidade da qual tomam o lugar. Bastaria, ao organizador do discurso, reunir os elementos usualmente associados a determinada perspectiva para trazer à tona todo um conjunto preexistente de visões, crenças e valores, que assim adquirem um sentido operacional para colaborar na construção e na expressão de entendimentos particulares sobre novos acontecimentos.

O automatismo da reprodução de representações assinala a existência de um estoque razoavelmente constante de perspectivas a serem acessadas, sempre quando for necessário enquadrar a novidade nos limites de um contexto previamente composto. Mas nem por isso se pode dizer que tal repositório seja completamente constante no espaço e no tempo. Com frequência, as representações têm base territorial, sendo a nação, muitas vezes, seu domínio principal, de maneira que as culturas nacionais se revelam como fundamento absoluto de simulacros (ainda que as diferenças regionais também sejam de enorme importância). E as representações podem ser transformadas ao longo do tempo, já que novos acontecimentos podem trazer perspectivas radicalmente distintas de consideração de relações e papéis sociais, causas e consequências de fenômenos econômicos e políticos etc.; e novos atores sociais podem ver seu poder de influência crescer sobre as interpretações que passarão, de forma muito dinâmica, a ser mais correntes em dado contexto.

Justamente no embate entre setores sociais que utilizam suas próprias representações da realidade como dispositivos para a transformação da realidade, a mídia se torna instrumento de exercício de poder simbólico (BOURDIEU, 1998). Os agentes sociais lutam para fazer valer sua imagem de mundo e, dessa forma, buscam impor representações que orientem políticas de governo dirigidas a mudar o curso da vida social, econômica e política no sentido que esperam. Mudar categorias de percepção da realidade é um passo importante para efetivamente transformar a realidade. No cenário construído pelas mídias, a luta pelo poder simbólico equivale à luta pelo poder de transformação de políticas concretas.

Hall (2002) acentua a relevância de atentar para as relações entre os aspectos que compõem as representações. Uma perspectiva específica surge exatamente em torno das conexões entre determinados elementos de um único objeto. Para Hall (2002), a representação é relacional, o que lembra Bourdieu (1998), para quem o próprio real é relacional. As propriedades intrínsecas de um objeto não podem ser identificadas senão através do exame das relações entre as partes que o formam. Disso vem a definição de que representações são mapas conceituais, artifícios dotados de noções que se relacionam umas com as outras e nos orientam a agir e a raciocinar. Os mapas são, em princípio, individuais: cada um constrói e zela pela organização de seu próprio. Mas os indivíduos não extraem do vazio os elementos que farão parte de seus mapas conceituais. A cultura é o substrato coletivo que fornece significados compartilhados, de modo que a representação é sempre cultural.

Cultura política, especificidade que importa aqui, pode ser entendida como estoque de representações que envolvem nexos embebidos na vida social de uma nação, capazes de conferir sentido às práticas de atores sociais, políticos e econômicos, passando pela afirmação de determinadas perspectivas de compreensão de papéis e relações sociais. Se, na acepção singular de Bobbio, Matteuci e Pasquino (1997, p. 306), cultura política é o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos”, os conhecimentos e as tendências psicológicas que a compõem podem ser apreciados na forma de representações simbólicas, com valores atados.

As tendências podem ser *cognitivas*, envolvendo crenças que predis põem à assimilação de conhecimento sobre os papéis assumidos no campo político; *afetivas*, referentes aos sentimentos atribuídos aos nexos entre relações sociais em dado sistema político; e *valorativas*, relativas aos juízos e opiniões que acompanham inevitavelmente a inserção política do sujeito, embora não necessariamente assumidos como tal (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1997).

Tal caracterização não deve conduzir à ideia de que a cultura política de um país possa ser homogênea. Em geral, pode ser verificada a existência de muitas subculturas, delineadas por correntes diferenciadas de pensamento, de maneira que novamente a luta pelo poder simbólico deve ser vista como central aqui: o embate entre subculturas revela que forças políticas lutam por impor às demais sua própria representação, alçando-a à condição de perspectiva mais justa, exata, fiel ou simplesmente a única correta.

Aqui, o conceito de representação encontra o conceito de enquadramento. Representar não é apenas expressar, mas também deixar de expressar; é reter, cortar, selecionar e encaixar a partir do que não foi eliminado. E o que foi cortado pode ser mais importante na composição do significado contido

em uma representação – que diz mais, justamente, não pelo que revela, mas pelo que omite. “Representações não são informações pontuais, tão somente”, indica Soares:

por isso, o conceito de enquadramento (*framing*) vem sendo empregado para analisar como informações pontualmente corretas e verificáveis podem ser selecionadas, valorizadas, destacadas, omitidas ou atenuadas, relacionadas a outras, em reportagens complexas (Soares, 2009, p. 21).

Uma representação é, assim como um enquadramento, uma apropriação particular de sentido que opera vínculos e limpa o terreno simbólico para proporcionar a proeminência de dada perspectiva.

Um acontecimento depende, para ganhar existência na forma de notícia, da disponibilidade de um *frame* apropriado no repertório do jornalista. Segundo Motta, “Esse caráter reflexivo do enquadramento faz com que a descrição de um evento social seja parte essencial do reconhecimento desse acontecimento enquanto unidade social descritível” (MOTTA, 2010, p. 140).

A seleção de informações operada em uma matéria jornalística veicula uma representação, que nas pesquisas de comunicação e jornalismo passa a ser estudada nos termos de enquadramento. *Frames* são recortes, aos quais subjazem definições de cenário, juízos de valor, avaliações morais e interpretações valorativas, organizados por uma perspectiva central nem sempre reconhecível imediatamente. Daí a necessidade de que os estudos de enquadramento apliquem metodologias adequadas para identificá-los, considerando que seus componentes se organizam de forma a compor narrativas mitológicas.

Enquadramento e narrativa

Avaliações e juízos implícitos aos enquadramentos também estão presentes naquilo que Barthes (1993) denominou de *mitos*, ou concepções gerais baseadas em encadeamentos de causa e efeito, motivações e hipóteses que subjazem a qualquer apreciação de um acontecimento. Em um dos casos analisados por Barthes (1993) e retomado por Hall (2002), a capa de uma revista com um homem negro em farda militar que fita seriamente a bandeira francesa suscita referências a um amplo conjunto de perspectivas, então tidas como elementos de um *mito* específico, segundo o qual a manutenção do imperialismo francês no continente africano seria uma fonte importante de problemas para a França.

A cena artificial da capa deve ser lida no contexto do *mito*, trazendo à tona uma diversidade de juízos de valor sobre determinados aspectos da trajetória do país em sua política colonialista. Nesse sentido, o mito é um conjunto de significados socialmente compartilhados que serão, com grande probabilidade, postos em circulação quando um novo dado se relaciona ao preexistente.

Os elementos de um mito devem se vincular uns aos outros de maneira razoavelmente harmônica, para que a explicação por ele proporcionada seja acessível sempre que necessário. No exemplo posto, os benefícios iniciais do colonialismo diante de seu esgotamento histórico precisam estar ligados ao contexto do colapso das potências europeias com a Segunda Guerra Mundial, de maneira que a perspectiva do *mito* como um todo seja articulada como uma narrativa, ou seja, como uma série de acontecimentos encadeados que favorecem a compreensão do contexto relacionado.

Para a sociologia do jornalismo, a fórmula narrativa arquitetada por uma reportagem é tida como um enquadramento. Ambos são resultados de escolhas estratégicas de construção e expressão de

sentido, revelando-se como princípios de organização que carregam “definições da realidade social”, segundo Tuchman (1999, p. 259). Nesse sentido, o uso do termo *narrativa* na sociologia do jornalismo para qualificar uma reportagem se diferencia das vertentes exploradas no âmbito da literatura, da semiótica e da crítica do jornalismo como veículo ideológico (SODRÉ, 2009).

Em seu ofício cotidiano, os jornalistas buscam fórmulas narrativas para enquadrar fatos em especial, pinçados da torrente de acontecimentos diários que lhes pareceria sem significado aparente caso não fosse possível empregar um *frame* em particular.

De fato, é muito provável que alguns acontecimentos nunca consigam “ser notícia” porque o catálogo de antigos *frames* de “estórias” não inclui um *frame* particular que se lhes possa aplicar (TUCHMAN, 1999, p. 261).

Reportagens tidas como narrativas mitológicas, que são, afinal, enquadramentos, evidenciam sua característica de construção cultural, salientam Bird e Dardenne (1999, p. 264). Daí a importância de a pesquisa em jornalismo focar não necessariamente as informações específicas sobre fatos que, no final das contas, se repetem ao longo do tempo, mas sim o arcabouço simbólico mais geral em que os pormenores são arranjados. Bird e Dardenne (1999) sustentam que, obviamente, os dados isolados possuem significado a ser analisado. No entanto, os quadros gerais e mais ou menos constantes de percepção dos fatos são mais elucidativos a respeito do conteúdo do aprendizado proporcionado pela informação jornalística: “poder-se-ia argumentar que a totalidade das notícias como sistema simbólico duradouro ‘ensina’ os públicos mais do qualquer das suas partes componentes” (BIRD; DARDENNE, 1999, p. 265).

Sustentar que uma matéria jornalística é uma narrativa mitológica e, como tal, carrega consigo enquadramentos particulares que encerram perspectivas bastante específicas de compreensão dos fatos não implica desqualificar a notícia a ponto de considerá-la ficcional. Ao contrário: o uso da narrativa é uma forma de buscar objetividade (TUCHMAN, 1999). O mito se caracteriza por implicar determinadas respostas a questões universais que permeiam o cotidiano. É inevitável que concepções mais gerais sobre a vida em sociedade, inscritas nas narrativas mitológicas contemporâneas, estejam presentes em uma matéria jornalística. Os mitos funcionam como estoque de significados úteis para embalar determinada informação em um *frame* de compreensão do acontecimento enfocado.

Os critérios de noticiabilidade, ou valor-notícia, contêm inclusive julgamentos sobre a possibilidade de um novo acontecimento ser enquadrado por um mito a que se possa facilmente recorrer. Há aqui um critério de eficiência, necessário à economia de recursos nas redações: o mito provê a rápida codificação do dado bruto em símbolos de fácil reconhecimento pelo público em geral, recorrendo a elementos comuns aos dramas coletivos cotidianos. Segundo Motta, “Os jornalistas utilizam *frames* narrativos porque, por um lado, eles facilitam sua tarefa de enquadrar a complexidade do mundo” (MOTTA, 2010, p. 137).

Por outro, conscientemente ou inconscientemente, os jornalistas sabem que esses *frames* dramáticos são rapidamente compreendidos pelos receptores que os utilizam frequentemente no mundo da vida (MOTTA, 2010, p. 137).

No contexto, acredita-se que, na outra ponta do processo, o público estará mais disposto a escolher para leitura, no curto tempo do qual supostamente dispõe, a notícia que mais facilmente estiver embebida em uma narrativa mitológica acessível e atraente.

A narrativa mitológico-jornalística ainda possui lugares previstos para determinados agentes sociais (BIRD; DARDENNE, 1999). Trabalhadores, grevistas, crianças e adolescentes, empresários, indígenas, políticos desse ou daquele partido, ex-mandatários, ministros e uma vasta gama de personagens tendem a assumir posições reservadas a eles, já dadas antes mesmo de o jornalista iniciar a apuração do acontecimento no qual estão envolvidos. As relações entre esses agentes possuem, igualmente, uma demarcação conhecida de antemão. Novamente, cabe salientar que as posições não são estáticas e podem se transformar ao longo do tempo em função das próprias dinâmicas sociais. Mas projetam-se espacial e temporalmente com relativa estabilidade para pavimentar a eficiência do trabalho nas redações.

O emprego de narrativas que simplificam e padronizam, despidendo fatos complexos de seus nexos originais a fim de embalá-los para consumo, corresponde a exigências de produção industrial de notícia e assim tem sido estudado em seus efeitos para a vivência democrática.

Enquadramentos e seus efeitos

A literatura científica de comunicação e política relacionada ao conceito de enquadramento reconhece plenamente que a presença de determinados enquadramentos midiáticos não é suficiente para influenciar de maneira definitiva a percepção que o público vai ter do fato ou acontecimento representado, dada a complexidade da dinâmica da recepção. Tal reconhecimento pode consistir em simples ressalvas teóricas de que certos resultados de pesquisas de enquadramento apenas sugerem a possibilidade de o público pensar de uma forma coadunável com os *frames* detectados, em meio a outras formas possíveis a serem verificadas empiricamente. Mas o reconhecimento também vem de estudos atentos à recepção ou que, dispondo de dados sobre as perspectivas sustentadas por vastas camadas sociais, procuram ligar os pontos da emissão e da recepção e assim obter uma compreensão mais acurada do processo de persuasão desencadeado por um enquadramento (ALDÉ, 2001; PORTO; 2007a; 2007b).

O processo é conhecido em particular nos termos das mediações, então estudadas como campo em que vivências, ambientes e competências cognitivas influenciam a assimilação de representações:

a análise das mediações nos desloca do terreno de estudo das representações, das imagens, dos produtos em si mesmos, e nos conduz para o terreno da experiência – terreno da história, da cultura, da vida cotidiana, que intervém nos processos de apropriação (FRANÇA, 2004, p. 20).

Nessa abordagem, indica França (2004), não cabe analisar somente as representações em si mesmas, mas principalmente as maneiras pelas quais os indivíduos lidam com elas, com o emprego de metodologias qualitativas, como entrevistas e grupos focais.

Os estudos de Iyengar (1990; 1991) foram pioneiros ao traçar relações entre enquadramentos e determinadas percepções construídas pelo público a eles exposto, de forma a contribuir para a

elaboração, ainda em progresso, de uma teoria do enquadramento como teoria sobre os efeitos da mídia (SCHEUFELE, 1999). Segundo Iyengar (1991), indivíduos expostos a enquadramentos episódicos de reportagens televisuais, centrados em aspectos pontuais dos problemas, marcados pela ênfase dramática nas consequências particulares sofridas por alguns cidadãos e desprovidos de contextualização adequada, mostraram-se menos propensos a atribuir a responsabilidade por determinados problemas sociais aos mandatários por eles responsáveis.

Ou seja, a superficialidade e a falta de contexto dos enquadramentos episódicos tornavam mais difícil, ao telespectador, perceber os contornos das políticas implementadas e identificar seus agentes e as circunstâncias nas quais foram formuladas e executadas.

Ao desencorajar os telespectadores a atribuir responsabilidade por questões nacionais aos atores políticos, a televisão diminui o controle do público sobre seus representantes eleitos e as políticas que adotam (IYENGAR, 1991, p. 3).

Os enquadramentos temáticos tendiam a gerar o efeito contrário: ao proporcionar um tratamento mais abrangente dos problemas sociais, desnudando nexos entre causas e consequências e provendo contexto com mais profundidade, as abordagens temáticas estavam associadas com mais frequência a percepções mais acuradas sobre as responsabilidades na escolha e na condução de políticas públicas.

A dificuldade de visualizar os responsáveis foi logo associada ao fenômeno da apatia e do cinismo diante da política. Para o público em geral, se não era possível identificar responsabilidades, a saída seria ocupar-se com a vida cotidiana e deixar a política a cargo dos políticos (muito embora, com um ceticismo constantemente alimentado pelo noticiário, muitos acreditavam que nem os políticos seriam capazes de assumir ou compreender suas próprias atribuições).

A teoria da *espiral do cinismo*, como Cappella e Jamieson (1997) a popularizaram, avança na proposição de bases empíricas advindas da psicologia cognitiva para o enquadramento como teoria dos efeitos de mídia. Para Cappella e Jamieson, “o conhecimento sobre política é organizado como conexões entre conceitos ou construtos na memória [...] que se diferenciam no quão facilmente podem ser acessados” (CAPPELLA; JAMIESON, 1997, p. 59). As conexões são atadas a aspectos emocionais pessoais e dependem de ativação adequada para operar reflexões e juízos sobre a política em um dado momento e em uma dada sociedade.

Os enquadramentos, ao selecionarem certos aspectos dos acontecimentos e não outros, ativam algumas conexões e mantêm outras inativas, estimulando alguns raciocínios e mantendo outros pensamentos fora do espectro de avaliações possíveis de um acontecimento. Ao longo do tempo, a exposição repetida a certos enquadramentos tende a consolidar a aparente pertinência de algumas conexões, de maneira que o acesso a elas tende a ser mais fácil, desencorajando juízos alternativos. O cinismo viria como forma de organizar uma percepção abstrata do mundo político, na qual responsabilidades e relações de causa e efeito se encontrariam difusas ou excessivamente simplificadas, como efeito de um noticiário no qual elas não foram objeto de atenção apropriada, e no qual a ideia de política se reduziria a um jogo escuso motivado por intenções não assumidas de obtenção de vantagens pessoais pelos políticos.

Nesse sentido, os enquadramentos, ao conter algumas informações e não outras, seriam capazes de induzir a uma compreensão específica da atuação do poder público como agente improvável, se não impossível, de formulação democrática de linhas de ação para a busca pelo bem-estar coletivo.

Embora autores como Cappella e Jamieson (1997) sustentem em bases empíricas as razões para considerar o enquadramento como teoria dos efeitos de mídia, a pesquisa de *framing* na atualidade assume que os efeitos não podem ser dados como certos e, assim, ainda persegue o refinamento de teorias e métodos (MATTHES, 2012; D'ANGELO, 2012). Por isso, torna-se adequada, sempre que possível em função dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, a realização de pesquisas empíricas voltadas a conhecer como diferentes públicos lidaram com os *frames* aos quais foram expostos. Não obstante, permanece a relevância das pesquisas circunscritas à identificação e à compreensão dos enquadramentos presentes em dadas coberturas jornalísticas. Essas investigações, embora não possam dar indicações mais precisas sobre o comportamento do público diante das notícias, são extremamente necessárias, porque contribuem para indicar a potencial contribuição do jornalismo para o aprofundamento da cidadania em sua dimensão do direito à informação sobre temáticas de grande relevância nas democracias contemporâneas.

Os enquadramentos jornalísticos devem ser pensados como contribuição à formação da cultura política do país, que pode assumir papel tão relevante na manutenção da vida social quanto as próprias instituições políticas formais. Afinal, as instituições políticas podem não ser, isoladamente, capazes de promover as transformações por elas pretendidas. As características da cultura política de um país podem facilitar ou trazer resistência à efetivação das mudanças (ABU-EL-HAJ, 1999; HALL; TAYLOR, 2003).

Por isso, torna-se necessário rastrear indícios de uma cultura política que possa influenciar o desempenho das instituições políticas, como legislações e estruturas criadas por força de lei, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente e o correspondente sistema nacional de atendimento socioeducativo. Ou seja, se uma nova legislação, por si só, pode não ser capaz de promover as modificações desejadas na realidade social, torna-se relevante apurar os traços de cultura política potencialmente capazes de trazer obstáculos à implementação da lei.

Dada a centralidade da mídia como potencial formadora de uma cultura política que contém juízos morais e apreciações genéricas sobre regras sociais amparadas nas instituições políticas, a pesquisa de enquadramentos se revela necessária para sinalizar a disposição de uma sociedade nacional em aceitar as implicações sociais de uma legislação específica como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Metodologia

O arquivo dos textos de *O Estado de S. Paulo* é de acesso gratuito e está disponível em <www.estadao.com.br>. Também foi utilizado o acervo digital da versão impressa, disponível somente a assinantes em <servicos.estadao.com.br/login>.

Os arquivos de textos e a versão impressa da *Folha de S. Paulo* utilizados estão disponíveis somente a assinantes em <www.folha.uol.com.br/fsp>.

A análise de enquadramento exigiu a identificação de três componentes essenciais dos textos estudados: i) seleção, ii) ênfase e iii) exclusão de informações relativas a questões, fatos e

acontecimentos enfocados. Esse procedimento foi realizado com o auxílio de planilhas eletrônicas, considerando os seguintes aspectos:

i) A seleção de informações operada por um texto pode ser apreendida através das tarefas de identificação e descrição das principais temáticas ali relacionadas, considerando-se que as escolhas efetivas ocorreram dentro de uma gama possível de opções. A presença de certas temáticas em um dado texto é um indicador da valorização de tendências políticas, econômicas e sociais.

ii) A ênfase de informações em um texto pode ser apurada pela identificação e descrição dos significados presentes nos elementos de maior destaque, como título, lide (introdução) e pontos estratégicos salientados por elementos de progressão textual.

iii) A identificação das informações excluídas em um texto exige relacionar, em primeiro lugar, aspectos que, em função do foco, das temáticas selecionadas e da ênfase ali detectada, seriam necessários para permitir uma compreensão abrangente do fato ou acontecimento em questão, com seus aspectos intrínsecos nas dimensões política, social e econômica. Em seguida, em contraste entre tal relação e o conjunto de informações efetivamente apresentado pelo texto, podem ser identificados os conteúdos que permaneceram ausentes.

A análise classificou os textos por sua característica principal em enquadramentos episódicos e temáticos, que, conforme a literatura revisada, são verificáveis empiricamente como formatos específicos de cobertura jornalística que se colocam em polos opostos. Fatos relevantes do percurso de definição e execução de políticas públicas sofrem a tendência de ser representados pelo jornalismo comercial sob a forma de enquadramentos episódicos, que mal tocam nas questões propriamente políticas do fato, ligadas à complexidade das escolhas envolvidas em determinada opção a ser adotada ou rejeitada pela gestão pública, e apenas acentuam aspectos circunstanciais dos fatos enfocados. Já os enquadramentos temáticos abrangem aspectos concretos das políticas públicas envolvidas nas escolhas eleitorais, ações e decisões de mandatários, conferências nacionais e internacionais, votações parlamentares, arranjos partidários, implementação de novas medidas legais etc. Uma cobertura centrada em temas exige que os jornalistas saibam situar os diversos aspectos das políticas públicas em seu devido contexto. Eles devem explorar as relações entre antecedentes e consequências segundo diferentes perspectivas, considerando as expectativas das pessoas afetadas e os resultados previstos de acordo com visões diversas, além de examinar influências macroestruturais, tendências históricas, alternativas, possibilidades, exemplos de outras regiões ou países, possíveis obstáculos etc.

O pluralismo, característica central dos enquadramentos temáticos, corresponde a um tratamento compreensivo de causas, consequências e da diversidade de fatores que concretamente influenciam a definição e a implementação de políticas públicas.

Em análise inicial exploratória da amostra selecionada, verificou-se que a adoção de uma categorização dual de enquadramentos episódicos *versus* enquadramentos temáticos se mostraria adequada para a análise proposta. A razão de tal categorização se assenta sobre a percepção de que a temática da preservação dos direitos de crianças e adolescentes esteve sujeita, no período analisado, a uma cobertura em que se verificou uma discreta maioria de enquadramentos episódicos, com presença relativamente menor na forma de enquadramentos temáticos, permanecendo ausentes da amostra os demais formatos de enquadramento.

Empiricamente, as informações dos enquadramentos temáticos foram agrupadas em duas direções, bastando a presença de uma delas para justificar a classificação temática, a saber:

a) *Causas, soluções e políticas públicas*. Verificou-se a maneira pela qual a matéria analisada traçou conexões entre as causas da violação dos direitos da infância e da adolescência e as soluções cabíveis e apresentou propostas para resolver o problema, seja de forma pontual ou com referência às políticas públicas sociais do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente.

b) *Dados e discussões específicas*. Verificou-se a presença de estatísticas, citações complementares à legislação atual, possíveis menções a temas correspondentes à área e informações que ampliaram o contexto de compreensão do fato imediato.

Resultados e discussão

A amostra de matérias jornalísticas publicadas pelos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* no período de julho de 2008 a dezembro de 2009 que se referiram nominalmente ao Estatuto da Criança e do Adolescente se caracterizou pela presença de 120 textos, dos quais 78 são de *O Estado de S. Paulo* e 42 da *Folha de S. Paulo*.

Os resultados da análise de enquadramento da amostra assim compreendida sugerem a confirmação parcial das hipóteses iniciais da pesquisa. Foi detectada uma discreta maioria de textos informativos publicados na forma de enquadramentos episódicos. São, no total dos dois jornais, 64 textos informativos com enquadramentos episódicos, ou 54,24% da amostra, diante de 54 textos informativos com enquadramentos temáticos (45,76%).

Há diferenças importantes entre os jornais. *O Estado de S. Paulo* é o jornal em que o enquadramento episódico ao tema estudado foi maior, com 45 matérias (57,69% do total), diante de 33 matérias com enquadramento temático (42,31%).

No *Estado*, os enquadramentos episódicos foram verificados em matérias curtas, com 1,5 a 2,5 mil caracteres, aproximadamente (com espaços), em geral circunscritos a notícias de acontecimentos imediatos como abuso sexual e agressões contra crianças e adolescentes, maus-tratos em unidades de atendimento socioeducativo a esse público e alegadas infrações cometidas por adolescentes, como participação em roubos, assaltos e tráfico de drogas. A maioria (82,22%) das 45 matérias com enquadramento episódico apenas citou o Estatuto da Criança e do Adolescente como legislação responsável pelo encaminhamento de crianças e adolescentes às instâncias de atendimento desse público, sem aprofundar as suas funções ou apresentar informações que situem causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos.

Já os enquadramentos temáticos estiveram presentes em *O Estado de S. Paulo* em matérias de 3 a 6,5 mil caracteres, aproximadamente (com espaços), com enfoque em ações abrangentes do poder público para conter a exploração sexual de crianças e adolescentes e preservar direitos desse público em unidades de atendimento socioeducativo e em contextos familiares e sociais diversos.

No *Estado*, o tratamento temático esteve ancorado na apresentação de informações que situaram causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente. Com frequência, o ponto de partida das matérias envolveu aspectos relacionados às políticas públicas de preservação de direitos, como a perspectiva de uma mudança na legislação que afeta crianças e adolescentes trazida pelo projeto de lei 3.773, então aprovado pela

Câmara dos Deputados, que aumenta o rigor das penas para pornografia infantil e crimes de abuso sexual; a implantação do chamado toque de recolher em cidades do interior de São Paulo, proibindo a circulação de adolescentes após determinados horários; e mudanças no cumprimento de medidas socioeducativas, como a perspectiva da municipalização da liberdade assistida anunciada pelo governo do estado de São Paulo.

Em sua maioria (três em cada quatro), as matérias com enquadramento temático apresentaram dados e discussões específicas que aprofundam o contexto para o leitor, como comparações, análises adicionais, fontes complementares etc.

A amostra da *Folha de S. Paulo* apresentou, em comparação com a amostra de *O Estado de S. Paulo*, um tratamento de qualidade discretamente superior: foram 21 matérias com enquadramento temático (52,50% do total) e 19 matérias com enquadramento episódico (47,50%).

Das 19 matérias da *Folha de S. Paulo* com enquadramento episódico, que possuem entre 1 e 2,7 mil caracteres, aproximadamente (com espaços), 16 (84,21%) apenas citaram o Estatuto da Criança e do Adolescente como legislação de referência para o fato enfocado, sem outras informações sobre as funções das medidas socioeducativas ali previstas e os critérios de sua aplicação, o contexto social de eventuais infrações noticiadas etc., e não possuem dados ou discussões adicionais. São enfoques noticiosos sobre acontecimentos como furtos e agressões alegadamente cometidos por adolescentes, denúncias de exploração sexual e má gestão de entidades de execução de medidas socioeducativas.

A totalidade das 21 matérias da *Folha* com enquadramento temático, que contêm entre 1,7 e 5,5 mil caracteres (com espaços), possui informações que situaram causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente, e 19 (90,47%) delas apresentaram dados e discussões adicionais. São matérias sobre assuntos como saúde e comportamento de jovens; gestão de conselhos tutelares; atualização da legislação pertinente diante de fatores como o anonimato na internet; denúncias de agressão em unidades da Fundação Casa (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente); e estudos e eventos que trazem novos dados sobre o sistema de preservação de direitos de crianças e adolescentes.

De maneira geral, verifica-se que enquadramentos temáticos estiveram sustentados pela apresentação de informações abrangentes que relacionam causas e soluções de violações de direitos de crianças e adolescentes no contexto das políticas públicas pertinentes. Nesse sentido, a qualidade da contextualização que subjaz aos enquadramentos temáticos tendeu a se mostrar decisiva para que o potencial informativo de uma abordagem jornalística fizesse jus ao quadro atual das políticas envolvidas no sistema nacional de atendimento àquele público, que conferem direitos de cidadania alinhados à consolidação da democracia brasileira.

Em sentido oposto, os enquadramentos episódicos figuraram desprovidos de informações adequadas e, em geral, apenas citaram a existência do Estatuto da Criança e do Adolescente como legislação que regula o setor, sem mais esclarecimentos sobre as políticas públicas da área, o que pode dificultar a percepção de um contexto de reconhecimento de direitos considerado um dos avanços para o aprofundamento da cidadania no país.

No jornal *O Estado de S. Paulo*, os enquadramentos episódicos são mais frequentes nas matérias jornalísticas, correspondendo a 57,69% do total. Já na *Folha de S. Paulo*, foi detectado um quadro discretamente diferenciado, com 47,50% das matérias com enquadramento episódico.

A persistência de enquadramentos episódicos em toda a amostra analisada sugere a confirmação parcial das hipóteses da pesquisa, segundo as quais o Estatuto da Criança e do Adolescente, mesmo após 18 anos de sua promulgação, enfrenta resistências à sua consolidação, provenientes em parte dos enquadramentos simbólicos perpetrados pelo jornalismo sujeito à exploração comercial.

Em síntese, os resultados sugerem que o jornalismo comercial no estado de São Paulo pode ter dificultado o aprofundamento da cultura política de reconhecimento de direitos sociais, através da veiculação de matérias jornalísticas nas quais se revelou insuficiente a qualidade da contextualização de informações em relação ao sistema nacional de preservação dos direitos de crianças e adolescentes, aos atores sociais envolvidos e a dados e discussões específicas relacionadas, como esclarecimentos sobre a gestão das instituições de execução de medidas socioeducativas.

Essa interpretação dos resultados é sustentada pelo conceito de enquadramento, que envolve os aspectos de representação, narrativa mitológica e efeitos de mídia. Os enquadramentos episódicos detectados carregam representações inscritas em narrativas mitológicas de uma sociedade atomizada, na qual os adolescentes alegadamente infratores são os únicos responsáveis por sua marginalização, e o que resta ao poder público é puni-los com o banimento e a reclusão. A cultura política construída nesse sentido é de ausência de responsabilidade do Estado pela preservação de direitos sociais, embora estes estejam assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Já os enquadramentos temáticos, ao estarem associados a narrativas de uma sociedade caracterizada pela presença de estruturas específicas de preservação de direitos garantidos por lei, favoreceriam a construção de uma cultura política de responsabilização do poder público pela ineficácia de suas ações destinadas a atender a leis democraticamente formuladas pela sociedade.

Ou seja, os jornais analisados podem ser responsabilizados por oferecer uma contribuição relativa à afirmação da cidadania no Brasil, ao empregar, com frequência, determinados conceitos de notícia como vetores de coberturas superficiais e fragmentadas de fatos e acontecimentos que, à luz do ECA, deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seus nexos estabelecidos entre causas possíveis e soluções cabíveis.

Mas é forçoso reconhecer que, nos jornais estudados, as resistências à consolidação de uma cultura política favorável à afirmação de direitos sociais não parecem ser absolutas, dada a proporção significativa de enquadramentos temáticos na amostra analisada. Os números da pesquisa sugerem que houve um esforço importante dos veículos na qualidade de seu jornalismo, através da construção de enquadramentos temáticos.

Considerações Finais

Os enquadramentos identificados e descritos por levantamentos sistemáticos em um período abrangente compõem um indicador da cultura política de reconhecimento de direitos daquele público. Nesse contexto, se uma legislação como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deve conduzir à criação de estruturas aperfeiçoadas de preservação de direitos, mas as ações do poder público não são suficientes para gerar os efeitos sociais esperados, a resistência à efetivação da lei pode vir em parte de certas concepções sociais que permaneceriam infensas à lei, das quais os enquadramentos midiáticos podem ser um indicador.

Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, que dependem diretamente da legislação específica que protege seus direitos, formam um público especialmente sujeito a representações inscritas em narrativas mitológicas específicas. Isso porque a perspectiva de ressocialização presente no ECA exige que medidas punitivas sejam substituídas por medidas socioeducativas, que, por sua vez, implicam a mudança do paradigma cultural, consolidado em um contexto histórico-social passado, que associava o suposto desvio da conduta do adolescente à exigência de enfrentamento correccional e punitivo.

Pode-se dizer que a notícia que tem seu foco central sobre um suposto desvio de conduta de um adolescente, desprovido de informações sobre o contexto legal de preservação de seus direitos sociais, evoca o contexto das medidas punitivas vigentes no quadro anterior à promulgação do ECA, segundo as quais o adolescente marginalizado incorria em crime e merecia, enquanto sujeito irrecuperável, punição na forma de banimento e reclusão. O enquadramento episódico em torno de um acontecimento como um alegado roubo cometido por adolescentes instaura um quadro de compreensão específico, no qual são relegadas as condições de exclusão social e permanecem invisíveis os direitos assegurados pela legislação.

As representações contidas no enquadramento episódico podem acentuar a responsabilidade do próprio adolescente sobre a suposta infração cometida, além de construir um cenário de ausência de responsabilidade do poder público sobre o contexto social mais amplo de exclusão de oportunidades de inserção adequada dos jovens nas esferas da educação e do trabalho. Tal *frame* se associa a uma representação de sociedade atomizada, com diluída consciência histórica e frágil percepção da conquista representada pelos direitos de cidadania inscritos em suas próprias leis, na qual prospera a narrativa mitológica da responsabilização individual diante da aparente ausência de direitos sociais.

Já o enquadramento temático, ao situar o adolescente no contexto de seus direitos assegurados pelo ECA, tende a promover a responsabilização do poder público pela ineficácia de suas ações que deveriam atender ao disposto na lei. O enquadramento temático, ao apresentar informações que situam causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente, além de dados e discussões específicas que ampliam a contextualização do fato, pode gerar efeitos diferenciados.

Ou seja, o enquadramento temático pode conduzir à construção de uma visão sobre os problemas sociais na qual a responsabilidade por alegadas infrações cometidas por adolescentes não está centrada no próprio infrator, mas sim envolve uma sociedade nacional que assentiu democraticamente em torno da promulgação de uma lei destinada a reverter as consequências históricas de níveis excepcionais de iniquidade social. A narrativa contida nas representações do enquadramento temático dá conta de uma sociedade dotada de estruturas dirigidas a zelar pelo atendimento dos direitos de cidadania, na qual o bem-estar coletivo depende de sujeitos em formação terem essa condição respeitada pelas instituições sociais.

Embora seja recomendável, no contexto teórico do conceito de *framing*, que a ocorrência dos efeitos de enquadramentos episódico e temático seja verificada através de pesquisas qualitativas de recepção, é igualmente autorizada pela teoria a premissa de que efeitos assim esperados são coerentes com resultados obtidos anteriormente de maneira empírica e com as proposições teóricas da psicologia cognitiva que fundamentam o conceito. Ou seja, se não há prova cabal de que determinados enquadramentos gerem efeitos líquidos e certos, há lastro teórico e empírico para indicar que é

coerente, com o estado atual do conhecimento na área, a expectativa de determinados efeitos. Daí a multiplicação de estudos circunscritos à pesquisa de enquadramentos, sem desdobramentos qualitativos.

Os resultados da pesquisa aqui descrita sugeriram a confirmação parcial de suas hipóteses iniciais, segundo as quais o Estatuto da Criança e do Adolescente, apesar de ter completado, em julho de 2008, 18 anos de sua promulgação, enfrenta resistências à sua consolidação, possivelmente acentuadas por coberturas jornalísticas superficiais e fragmentadas de fatos e acontecimentos que, à luz da legislação, deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

As análises realizadas pela pesquisa indicam a persistência de enquadramentos desfavoráveis ao fortalecimento de uma cultura política de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes. Mas foi detectado um número significativo de matérias jornalísticas com contextualização adequada, o que sugere a existência de oportunidades de aperfeiçoamento da qualidade jornalística.

O amadurecimento do jornalismo, pensado como instituição, torna-se uma possibilidade se o tema da qualidade vier à tona no dia a dia das decisões rápidas tomadas em uma redação. Pluralidade e contextualização na forma de enquadramentos temáticos, embora possam ser eventualmente reconhecidos como necessários pelos profissionais da área, com frequência se tornam ideais inatingíveis. Mas uma das saídas para o fortalecimento do papel do jornalismo em direção ao atendimento do direito à informação nas democracias contemporâneas pode estar, justamente, no fortalecimento de uma cultura política de reconhecimento de direitos sociais, que exija nada menos que profundidade e contexto adequados nas matérias sobre fatos e acontecimentos relacionados à preservação de direitos de crianças e adolescentes.

Novas pesquisas são necessárias para verificar se esse esperado percurso de aperfeiçoamento se tornará progressivamente realidade. Investigações no nível da recepção de notícias, com métodos qualitativos como entrevistas e grupos focais, também serão úteis para auxiliar a compreensão dos efeitos de mídia no caso particular da cobertura jornalística sobre a temática em questão.

Referências Bibliográficas

- ABU-EL-HAJ, J. "O debate em torno do capital social: uma revisão crítica". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, p. 65-79, 1º semestre de 1999.
- ALDÉ, A. "*A construção da política: cidadão comum, mídia e atitude política*". Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.
- AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.
- BARTHES, R. *Mitologias*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1993.
- BIRD, S. E.; DARDENNE, R. W. Mito, registro e "estórias": explorando as qualidades narrativas das notícias. In: TRAQUINA, N. (org.). *Jornalismo: questões, teorias e "estórias"*. Lisboa: Veja, 1999.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1997.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

CAPPELLA, J. N.; JAMIESON, K. H. *Spiral of cynicism: the press and the public good*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.

D'ANGELO, P. "Studying framing in political communication with an integrative approach". *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, CA, vol. 56, nº 3, p. 353-364, March, 2012.

FRANÇA, V. Representações, mediações e práticas comunicativas. In: PEREIRA, M.; GOMES, R. C.; FIGUEIREDO, V. L. F. (orgs.). *Comunicação, representação e práticas sociais*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2004.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. "Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach". *The American Journal of Sociology*, Chicago, vol. 95, nº 1, p. 1-37, July, 1989.

HALL, S. The work of representation. In: _____. (ed.). *Representation: cultural representations and signifying practices*. London: Sage; Milton Keynes: Open University, 2002.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.

IYENGAR, S. "The accessibility bias in politics: television news and public opinion". *International Journal of Public Opinion Research*. Oxford, UK, vol. 2, nº 1, p. 1-15, Spring, 1990.

_____. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LIMA, V. A. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MATTHES, J. "Framing politics: an integrative approach". *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, CA, vol. 56, nº 3, p. 247-259, March, 2012.

MOTTA, L. G. Enquadramentos lúdico-dramáticos no jornalismo: mapas culturais para organizar narrativamente os conflitos políticos. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (orgs.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, p. 137-151, 2010.

NECO, E. "ANJ divulga ranking dos jornais com maior circulação diária em 2008". Disponível em: <http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2009/04/14/imprensa27429.shtml>. Acesso em: 3 ago. 2009.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

_____. "Framing controversies: television and the 2002 presidential election in Brazil". *Political Communication*, New York, vol. 24, nº 1, p. 1-38, February, 2007a.

_____. "Frame diversity and citizen competence towards a critical approach to news quality". *Critical Studies in Media Communication*, New York, vol. 24, nº 4, p. 303-321, December, 2007b.

SCHEUFELE, D. "Framing as a theory of media effects". *Journal of Communication*, Hoboken, NJ, vol. 49, nº 1, p. 103-122, February, 1999.

SOARES, M. C. *Representações, jornalismo e a esfera pública democrática*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SODRÉ, M. *A narração do fato: notas para uma teoria do acontecimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TUCHMAN, G. Contando "estórias". In: TRAQUINA, N. (org.). *Jornalismo: questões, teorias e "estórias"*. Lisboa: Vega, 1999.

Danilo Rothberg - danroth@uol.com.br

Submetido à publicação em outubro de 2013.

Aprovado para publicação em julho de 2014.

- 3.7 ROTHBERG, D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública* (UNICAMP), v. 14, n. 1, p. 149-172, 2008.

Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica

Danilo Rothberg

Bolsista Prodoc/Capes no Programa de Mestrado em
Ciência, Tecnologia e Sociedade
Universidade Federal de São Carlos

Resumo

Os mecanismos de participação democrática proporcionados pelas novas tecnologias de informação e comunicação representam a possibilidade de alargamento do espaço público. A criação de canais como fóruns de discussão e consultas públicas online em websites governamentais significa um avanço promissor, mas com resultados que ainda não foram estudados devidamente. Este artigo revisa teorias que têm sustentado investigações na área, caracteriza estudos recentes no Brasil e no âmbito da União Européia e apresenta contribuições para a construção de uma agenda de pesquisa atual que considere o potencial das novas tecnologias para o aprofundamento da democracia e indique caminhos para avaliar se o suporte tecnológico é adequadamente explorado a fim de subsidiar uma inserção eficaz nos processos de definição e avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: democracia eletrônica, cidadania, esfera pública, democracia deliberativa, discussão online

Abstract

The mechanisms of democratic participation provided by the new technologies of information and communication represent the possibility of widening the public space. The creation of channels such as online discussion forums and public consultations brings a promising advance, but their results were not satisfactorily studied yet. This paper revises theories which have been supported investigations in this field, characterizes recent studies in Brazil and presents contributions to the an up-to-date research agenda, which considers the potential of the new technologies to the strengthening of democracy and indicates paths to evaluate if the technological support is adequately explored in order to help an effective insertion in the processes of definition and evaluation of public policies.

Keywords: e-democracy, citizenship, public sphere, deliberative democracy, online discussion

Introdução

Os mecanismos de participação democrática proporcionados pelas novas tecnologias representam a possibilidade de alargamento do espaço público e a conseqüente inserção organizada de setores diversos nos processos de definição de políticas públicas. No Brasil, este pressuposto é reconhecido pelas diretrizes de governo eletrônico, que afirmam o papel do Estado na gestão tecnológica de maneira a incentivar formas participativas de realização da democracia digital.

Neste contexto, a criação de canais tais como fóruns de discussão e consultas públicas online em websites governamentais significa um avanço promissor, mas com resultados ainda não estudados devidamente.

Se, de um lado, a inserção pode se dar com competência e domínio conceitual, por outro, é possível que a legitimidade da participação seja comprometida por deficiências como o estreitamento das questões postas em debate, a insuficiência das informações disponíveis para subsidiar as consultas, a limitação das perspectivas colocadas para orientar o discernimento sobre as questões consultadas e a inadequada mediação entre os participantes.

Mas é preciso considerar que, no âmbito da democracia digital em uma sociedade informacional em rede, a tecnologia pode ser explorada a fim de oferecer subsídios para a avaliação de questões complexas, compondo um sistema de expressão e intercâmbio de informações e de posicionamentos institucionais e setoriais capaz de gerar acumulação de capital social e, assim, trazer ganhos de eficiência à implementação de políticas públicas em setores diversos.

Este artigo revisa teorias que têm sustentado investigações na área, caracteriza estudos recentes e apresenta contribuições para a definição de uma agenda de pesquisa atual, que considera o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação para o aprofundamento da democracia e indica caminhos para avaliar se o suporte tecnológico é adequadamente explorado a fim de subsidiar a inserção eficaz dos setores consultados nos processos de agenda e definição de políticas públicas.

Engajamento e deliberação

Construir e manter canais de interatividade que explorem o potencial das novas tecnologias para o aperfeiçoamento de processos de gestão é um dos maiores desafios dos governos democráticos da atualidade. Subjacente à busca por meios de utilização inteligente da internet nesse contexto está uma percepção simples: as decisões políticas tomadas com a legitimidade obtida através de consultas públicas online e outros meios de envolvimento dos cidadãos com a

política pela rede, como fóruns virtuais, tendem a diminuir eventuais resistências a mudanças e novas circunstâncias e, assim, podem trazer ganhos de eficiência na gestão pública.

Este pressuposto pode ser suportado pela literatura sobre capital social, entendido como a qualidade obtida a partir do fortalecimento generalizado do exercício dos direitos civis e políticos em uma coletividade que situe a participação popular como prioridade nos processos democráticos de definição e implementação de políticas públicas (HALL e TAYLOR, 2003; KLIKSBURG, 1999; ABU-EL-HAJ; 1999). Deste âmbito teórico vem a idéia de que uma burocracia governamental pode não dispor, sozinha, do poder político exigido para conduzir políticas públicas bem-sucedidas. Desta forma, o reconhecimento da necessidade de incluir os cidadãos na formulação de políticas não significa perda de autonomia, mas ampliação da capacidade de produzir a resposta desejada pelas comunidades. Segundo este raciocínio, acredita-se que seja possível obter, como resultado do incremento de capital social, a eficiência da gestão pública. A participação na definição de políticas, ao envolver setores centrais para a questão em debate, é capaz de reduzir resistências e, portanto, também os custos de implantação de medidas legais e administrativas.

O capital social, como ingrediente do engajamento cívico, manifesta-se nas “características da vida social — redes, normas e confiança — que habilitam os participantes a agir juntos com mais eficiência para buscar objetivos compartilhados”, salienta Putnam (1995, p. 664-665, tradução do autor). Essa natureza de capital advém, segundo Coleman (1988), das relações de confiança estabelecidas entre atores sociais, teoricamente resultantes de articulações possíveis em três níveis: “obrigações e expectativas”, que são compartilhadas em graus dependentes da confiabilidade proporcionada por dada estrutura social, a “capacidade do fluxo de informações” existente em um contexto social e “normas acompanhadas por sanções”, capazes de incentivar determinados comportamentos e coibir outros (COLEMAN, 1988, p. S119, tradução do autor).

A respeito especificamente da “capacidade do fluxo de informações” na criação de capital social, deve-se considerar que, se a internet já foi considerada um fator potencialmente prejudicial ao processo de formação da consciência sobre questões políticas (porque possibilita o consumo massivo de informação ligada ao entretenimento), atualmente se acredita, no entanto, que a possibilidade de a rede resultar em fortalecimento cívico está ligada ao tipo de uso que dela se faz (SHAH et al., 2005). Assim, a busca de informações e a expressão em consultas e fóruns online, se realizadas com critério e interesse pela cidadania, tendem a ser fatores de politização.

O entendimento atual dos usos da internet vem de pesquisas que captaram variedade semelhante de possibilidades de comportamento de consumo em meios tradicionais como TV e veículos impressos, indicam Shah et al. (2005). NesSas

mídias, o consumo motivado pela busca de informações para o exercício de alguma forma de vigilância sobre o governo foi associado ao engajamento cívico, resultante de conhecimento crescente sobre a gestão de políticas públicas, enquanto a busca de *infotainment* (informação ligada ao entretenimento) foi ligada à apatia e ao desinteresse cívico. No consumo de conteúdo por meio da internet, os pesquisadores viram tendências análogas, o que sinaliza que o veículo, por si só, não determina a natureza do uso, mas sim pode reforçar comportamentos pré-existentes.

Ou seja, o potencial da internet para ampliar o nível de informação política é limitado por fatores como o desinteresse das pessoas ou a incapacidade em assimilar grandes volumes de dados, indica Polat (2005). Não obstante, a rede pode trazer oportunidades decisivas para aqueles que estiverem dispostos ou forem incentivados a se engajar civicamente, fornecendo informação relevante e suporte para discussões coerentes em torno de eixos determinados — ao passo, no entanto, que a possibilidade de ela reverter a tendência de distanciamento entre os cidadãos e a política ainda precisa ser mais bem estudada.

Mas, sobretudo, tem sido considerado que a internet, como meio, oferece potencial específico de politização, em função de suas características técnicas e de conteúdo, diferentemente do meio impresso ou da TV. “A internet pode promover engajamento cívico em parte devido à sua flexibilidade ao permitir aos usuários acessar informações sob demanda, receber notícias de maneira conveniente, aprender sobre diversos pontos de vista, personalizar conteúdo de acordo com seus interesses e avançar em profundidade em torno de assuntos de interesse”, salientam Shah et al. (2005, p. 535, tradução do autor). E, de fato, no estudo empírico realizado pelos autores, a internet, como recurso para obtenção de informação e como suporte de fóruns de discussões, mostrou-se mais fortemente associada ao engajamento cívico do que o consumo de mídias impressas e televisuais e a discussão face a face.

Seja na forma de uma atuação positiva sobre a formação da consciência política ou servindo como fonte inesgotável de entretenimento evasivo, as possibilidades de uso da internet e seu potencial papel de fortalecimento de capital social e engajamento cívico figuram como objeto de estudo relevante, especialmente nos casos em que a utilização da internet ocorre como forma de mediação voltada para fazer dela um instrumento de comunicação efetiva em duas vias, na forma de redes criadas e mantidas pelas instituições democráticas formais. “Redes comunitárias, sustentadas por espaços virtuais de deliberação pública, podem contribuir para a criação de capital social”, avalia Frey (2003, p. 182). O desenvolvimento das oportunidades precisa ser acompanhado de maneira sistemática, já que o “desenho institucional precisa desempenhar um papel importante na provisão de canais de participação e oportunidades de interação social” (FREY, 2003, p. 182).

Os benefícios esperados com a implantação de tecnologias e práticas de democracia digital também podem ser caracterizados através do conceito habermasiano de esfera pública. Particularmente, vale resgatar o que essa noção representa hoje para o empreendimento de pensar novos meios de ligação entre uma sociedade civil dispersa e a natureza de democracia representativa que se constitui formalmente na atualidade. O cenário parece caracterizado pela apatia de parcelas consideráveis da sociedade, realidade que então se procura enfrentar com medidas de incentivo à participação, que podem servir-se das novas tecnologias com método e criatividade.

O resultado pode ser a aproximação de um sistema político ao modelo de democracia deliberativa (HABERMAS, 1995; HELD, 1996). Conforme enfatiza Maia, nesse modelo “é condição necessária para a obtenção de legitimidade que o exercício do poder e a organização das principais instituições sociais sejam o resultado do procedimento de deliberação na esfera pública” (MAIA, 2002, p.49).

Aqui, a participação deve ser entendida como instrumento necessário à deliberação e possibilidade de renovação da democracia. Isso porque “a democracia deliberativa vai dar centralidade à questão da participação com base em uma nova concepção acerca da legitimidade política”, analisa Lüchmann (2007, p. 143). O caráter deliberativo é proposto como meio de superar imperfeições da democracia representativa e a diminuição da legitimidade do processo de decisão política: “a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional” (LÜCHMANN, 2007, p. 143).

Não há necessariamente sob este raciocínio uma oposição entre participação e representação como meios ideais de realização democrática. Conforme indica Lüchmann (2007, p. 158) a respeito das experiências brasileiras de orçamento participativo, a representação pode ser fortalecida justamente com o exercício da participação. Tal parece ser também o caso da deliberação online, sustentam Coleman e Gøtze: “fortalecer a representação através de um processo de contínua discussão e consulta digital significa (...) conferir aos cidadãos o domínio de sua representação”. Os indivíduos podem então deixar de ser meros consumidores de políticas, para se tornarem “acionistas” delas, assumindo “responsabilidades e obrigações” da cidadania típicas de uma sociedade em rede (COLEMAN e GØTZE, 2002, p. 23, tradução do autor).

A internet pode ser apreciada neste cenário em seu potencial de transformação do nível de informação disponível para a deliberação democrática, corrigindo eventuais insuficiências do sistema de mídia tradicional na provisão de informação política. “Se a informação é suficientemente ampla, permitindo aos representantes do governo, porta-vozes de causas cívicas e grupos de interesse

defender suas posições de modo inteligente e esclarecedor, então os cidadãos podem decidir sobre as políticas que preferem”, aponta Maia (2002, p. 51). “Mas se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação” (p. 51).

Se, com a valorização da idéia de esfera pública, abre-se “espaço para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação”, conforme querem Avritzer e Costa (2004, p. 706), os esforços pelo fortalecimento dos sistemas democráticos não podem ignorar o fato de que é preciso, antes, a multiplicação dos espaços onde pode se realizar a democracia.

O exame das possibilidades atuais encontra os caminhos trazidos pelo advento da sociedade informacional em rede, que significa etapa radicalmente nova de um percurso há muito iniciado, no qual a busca pelo envolvimento permanente dos cidadãos com a política é uma continuação natural de meios tradicionais, como eleições e plebiscitos.

Afinal, a difusão da informação por meio das novas tecnologias tem o potencial de provocar uma profunda politização da sociedade. “Os diferentes âmbitos da sociedade se fazem mais interdependentes, os mundos da economia e da tecnologia dependem mais que nunca do governo e, portanto, dos processos políticos”, resume Castells (1996, p. 5).

O próprio Estado vai aí figurar em seu potencial de empregar as tecnologias como fonte de mudança e adaptação às exigências da nova sociedade informacional. Um Estado forte e democrático deve resistir à tendência de permitir que o aparato tecnológico resulte em uma concentração de poder ainda maior. Castells (1996) lembra que controlar a ciência e a técnica das tecnologias da informação equivale a exercer uma forma de domínio singular, e o Estado deve preservar seu papel estratégico como fonte de poder na sociedade. Assim, um Estado que não seja capaz de assimilar, em suas diversas esferas, as transformações tecnológicas pode se enfraquecer, tanto do ponto de vista da produção material quanto da perspectiva do domínio institucional e simbólico.

Qual é, então, o papel do Estado no desenvolvimento de tecnologias que permitam o aprofundamento dos espaços democráticos? Uma resposta adequada vai assinalar que caberá uma intervenção orientada à construção de uma esfera pública ampliada. A tecnologia que permite a conexão simultânea entre milhões e o conseqüente fluxo incessante de informações permitiria, neste contexto, a concretização última do ideal de esfera pública. Habermas (1984) seria atualizado, reafirmando-se que “o espaço público continua estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro”, sustentam Avritzer e Costa (2004, p. 708).

E, se a posição em uma rede determina as chances de se exercer influência real sobre os processos que por ela transitam, no Estado são mais uma vez

colocadas as expectativas de construção de um instrumento de promoção de igualdade, pois as redes são “formadas em sociedades desiguais, segmentos da sociedade, grupos sociais e individuais, a distinção social mais importante se refere à posição dada em uma rede”, salienta Castells (1996, p. 25).

Microesferas públicas

O conceito de esfera pública tem sido reformulado para abranger a diferenciação trazida pelos espaços de conversação na internet. Gitlin (1998), por exemplo, lembra que e-mails, blogs, chats, petições e fóruns online significam a possibilidade de que diversos públicos se organizem e dialoguem, dando corpo a microesferas públicas que representam a chance de instauração de um novo patamar de democracia.

A idéia de microesferas públicas resulta de uma reelaboração da noção habermasiana, ocorrida nos últimos vinte anos. No percurso de reformulação, a idealização de uma circunstância histórica (o espaço de deliberação da burguesia no século XVIII) é questionada para dar lugar a um enfrentamento que passa a levar em conta a realidade objetiva da organização social contemporânea.

Segundo Fraser, na esfera pública burguesa pensada por Habermas (1984), as desigualdades de origem são temporariamente suspensas no fórum de discussão pública. O enfrentamento se dá no plano das idéias, não cabendo ali distinções relativas à procedência social do emissor. Isso garantiria a igualdade de participação.

No entanto, Fraser sustenta que a suspensão momentânea das desigualdades é apenas formal e, obviamente, não elimina o efeito de estruturas erguidas historicamente. Desta forma, na prática, as distinções de origem fundamentam diferentes níveis de poder e status com que cada posição é expressa no fórum público. Opiniões ancoradas na riqueza material de seu emissor tendem a prevalecer no debate livre, enquanto as perspectivas de indivíduos sem posses ou em posições subalternas no mercado de trabalho formal ou informal serão ofuscadas, assim como as de mulheres, negros e minorias étnicas.

Fraser critica a legitimidade dos métodos de fóruns nos quais as desigualdades são dissimuladas a pretexto de facilitar a discussão: “Nós deveríamos questionar se é possível, até mesmo em princípio, aos interlocutores deliberar como se fossem pares sociais em arenas discursivas especialmente designadas, quando elas estão situadas em contextos sociais maiores atravessados por relações estruturais de dominação e subordinação”, salienta a autora (FRASER, 1990, p. 65, tradução do autor).

A ocultação das diferenças serve principalmente à hegemonia dos mais fortes economicamente, que usam seu peso para conferir mais poder às suas

concepções culturais que, adiante, vão se tornar igualmente prevalecentes. Embora os mais fracos tenham, aparentemente, as mesmas oportunidades para se expressar, sua subalternidade é indissociável de sua palavra manifesta e prejudica as chances de seu discurso ser efetivamente levado em conta na disputa aberta entre posições discordantes. A comunicação entre as partes vai ocorrer de maneira artificial, tornando-se possível somente em função da indiferença falsamente sustentada em torno de distinções da maior importância, o que compromete a autenticidade do diálogo e coloca em risco a viabilidade das estratégias então elaboradas.

É verdade que, no contexto da esfera pública burguesa, a inspiração liberal determina que o apagamento das diferenças nas posições iniciais do debate é necessário para que a discussão seja orientada à consecução do bem comum. Quando se supõe ser possível atingir uma solução identificada com o benefício de cada um e de todos ao mesmo tempo, uma decorrência natural é querer que todos abandonem suas posições de classe etc na porta de entrada do debate, para daí ingressarem em uma esfera sumariamente associada à realização do bem-estar universal.

No entanto, denuncia Fraser (1990), a idéia de que os interesses privados possam ser anulados quando adentram a esfera pública, para daí surgir a busca pelo bem comum apenas esconde o fato de que, na prática, eles ainda estarão lá, guiando a discussão de forma subterrânea em benefício próprio, e ainda mais fortalecidos porque disfarçados sob a imagem de neutralidade. A mistificação do que vem oportunamente a ser chamado de bem comum serviria a setores privados que se apressam para forjar seus próprios interesses como interesses da coletividade.

Desta forma, a saída é admitir a existência de múltiplos públicos competitivos (ou diversas microesferas públicas), cada um com suas pretensões de validade, chamando para si o domínio da compreensão de determinada questão em debate. Nesse caso, ao invés de uma única esfera pública que exige o esmaecimento das diferenças como condição de participação e a conseqüente aceitação dos termos dominantes no debate, tem-se a diversidade de grupos que organizam seu discurso justamente a partir da afirmação da sua variedade. Ou seja, sua diferença é tematizada. Ao invés de forçar o consenso, o debate aclara as singularidades em disputa.

As estratégias de mediação das participações em um fórum ou consulta pública online devem, assim, serem implementadas com a consciência de que é preciso saber ouvir as diferenças e perceber como elas atravessam todo o debate e cada expectativa dos participantes. Na esfera online, é preciso desenvolver formas de discussão sintonizadas aos ideais de deliberação democrática, que envolvem, sintetiza Dahlberg (2001), a troca e a crítica de argumentos refletidos, a aceitação do papel de participante em uma deliberação (e a conseqüente disposição para

tentar compreender os argumentos alheios) e reflexão sobre a legitimidade das demandas próprias em função das expectativas dos outros. Os debates devem ser plurais, permitindo a expressão de perspectivas variadas para que os participantes sejam levados a apreciar a justeza de seus anseios em relação às políticas públicas, diante das aspirações alheias.

Se conceitualmente isto pode parecer simples, empiricamente as dificuldades são grandes. Como proceder à organização de um debate com o objetivo de fortalecer micro-esferas públicas? Quais são os formatos mais adequados para que cada segmento depure suas perspectivas na discussão online e enriqueça o debate? Como intermediar os confrontos, explorando o potencial das tecnologias de comunicação e informação, a fim de garantir oportunidades iguais de expressão? Como permitir o questionamento da validade das diversas demandas com lisura e respeito? O desenho de dada solução vai influenciar a qualidade do debate, por isso devem-se estudar as saídas possíveis e verificar as características dos formatos atuais.

Conforme indica Coleman (2002), a construção de vínculos entre indivíduos, entidades, instituições e setores, então aproximados por interesses em comum, através de discussões online em torno da necessidade de avanços legais, políticos e institucionais é um dos benefícios em termos de engajamento cívico que podem ser obtidos com o uso adequando das novas tecnologias.

O recrutamento de experiências e conhecimentos específicos para determinados debates é um resultado possível e desejável: propostas de fóruns sérios em torno de questões colocadas com clareza e organização, além de mediação adequada, tendem a atrair a participação de pessoas e setores com expertise sobre o assunto em questão, o que pode levar ao incremento generalizado da qualidade da discussão. Outro benefício é o próprio aprendizado sobre como e o quê significa deliberar de maneira produtiva, o que envolve reconhecer a complexidade das questões envolvidas no percurso de definição e avaliação de políticas públicas. A qualidade das soluções tecnológicas então adotadas será determinante nesse processo.

Experiências e pesquisas no Brasil e no âmbito da União Européia

Para avaliar o desempenho dos governos na gestão de seus websites governamentais, têm sido aplicadas no Brasil metodologias de pesquisa distintas. No país, oportunidades como consultas e fóruns online são raras, mas já acontecem em número suficiente para justificar estudos específicos, focados exatamente na qualidade do debate então proporcionado. É verdade que, no entanto, se a maioria dos websites governamentais esgota-se na provisão de informações e serviços, sem mecanismos que sustentem formas de deliberação democrática, as pesquisas têm, no Brasil, se limitado ao exame do desenho das ferramentas usualmente encontradas.

Na área de gestão da informação, estão investigações que focam dimensões de conteúdo, usabilidade e funcionalidade, verificando, de maneira geral, a oferta de informações institucionais e a qualidade e quantidade de prestações de serviços ao usuário (BARBOZA, NUNES E SENA, 2000; VILELLA, 2003; SIMÃO E RODRIGUES, 2005; D'ANDRÉA, 2006; FURQUIM, 2004).

Na intersecção entre comunicação e ciência política, estão estudos dos graus de democracia digital explorados pelos portais governamentais brasileiros (GOMES, 2005; MARQUES, 2006; SILVA, 2005) e sul-americanos (BRAGATTO e VEIGA, 2006; BRAGA, 2007). O grau mais elementar, já em estágio bastante avançado em âmbito federal e em algumas esferas estaduais, inclui a oferta de informações sobre serviços de utilidade pública (como pagar impostos, obter documentos pessoais e certidões etc) e a efetiva prestação de serviços.

Graus mais complexos são, justamente, aqueles que contemplam a participação em processos de formulação de políticas, que podem envolver desde a mera manifestação de opiniões individuais ou setoriais sobre a agenda pública de áreas específicas, como um fórum online, até a efetiva inserção organizada em um processo de consulta pública. Neste último caso, a própria legitimidade de um governo passa a ser avaliada pela disposição ao diálogo que ele oferece, comprometendo-se a se sujeitar às inclinações e preferências objetivamente detectadas em torno de questões essenciais para a política então em discussão.

Silva, em pesquisa sobre os graus de democracia digital existentes em 24 portais de capitais brasileiras, detecta a ocorrência, principalmente, da oferta de informações, e também de esparsos mecanismos de prestação de serviços dentro da relação entre fazenda pública e contribuinte. Formas de ouvir o cidadão foram encontradas em metade da amostra estudada, mas de maneira limitada, apenas na forma de recepção de críticas não publicadas no portal. A inserção do cidadão para por aí: “não há sondagens temáticas, do tipo discursiva, sobre assunto de interesse”, assinala Silva (2005, p. 462). “Não há ‘espaço’ público (do tipo fóruns online ou mural de críticas) onde o cidadão possa enviar, ler e comentar as críticas

dos seus pares, de forma a possibilitar um grau potencialmente maior de intervenção dialógica da opinião pública, na busca de maior transparência dos atos administrativos” (*Idem*, p. 463). Conclui-se então pela “sub-utilização das potencialidades democráticas destas tecnologias pelos governos das maiores cidades brasileiras”, indica o autor (*Idem*, p. 465). “Não há ainda indícios de um tipo de participação política mais sofisticada no âmbito da esfera governamental das capitais brasileiras que indiquem o emprego das tecnologias da comunicação para um efetivo papel da esfera civil na produção da decisão pública” (*Idem*, p. 465).

Na esfera dos websites do governo federal a situação é um pouco melhor. Bragatto e Veiga (2006) avaliaram as iniciativas de governo eletrônico na esfera federal em 2004 e indicam que, ainda que as tecnologias da comunicação e da informação sejam usadas principalmente na divulgação de informações institucionais, 6,81% das páginas pesquisadas oferecem formas de participação na definição de agendas públicas, como sondagens de opinião e oportunidades para a manifestação de críticas na forma de consultas públicas.

Marques e Miola, em pesquisa sobre os websites da Câmara dos Deputados e das Assembléias dos cinco mais populosos estados de cada região brasileira (Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo), indicam, a respeito da amostra sondada, que “as possibilidades oferecidas pela Internet vêm sendo aproveitadas de modo insuficiente” (MARQUES e MIOLA, 2007, p. 18). “A ferramenta mais recorrente a implicar algum tipo de interação se refere ao oferecimento de endereços de e-mail para que os usuários entrem em contato”, detalham os autores (*Idem*, p. 18). “O único site a oferecer formas mais consistentes de participação deliberativa, implicando troca pública de razões, foi o da Câmara dos Deputados, através da realização de *chats* e de fóruns para discussão de proposições legislativas em andamento” (*Idem*, p. 18).

Pode-se dizer também, em termos gerais, que no Brasil a concentração de poder, a existência de redes sociais marcadas por sistemas de dominação e controle e as desigualdades de acesso à internet e de habilidades para um uso mais produtivo da rede são obstáculos ao uso democrático das novas tecnologias que precisam ser superados para se aproveitar o potencial das novas tecnologias, sustenta Frey (2003).

Lições sobre como usar a internet em benefício da cidadania vêm de experiências de democracia eletrônica no âmbito dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). “A provisão *online* de informação é pré-condição essencial para o engajamento, mas quantidade não significa qualidade”, assinala pesquisa da OCDE (2003, p. 9, tradução do autor). “Promoção ativa e moderação adequada são chaves para consultas *online* efetivas”, sustenta o documento, ao traçar um panorama da utilização das ferramentas da área pelos países-membros, que se baseiam no suposto aqui delineado: o

“engajamento de cidadãos na produção de políticas públicas é um investimento sólido no desenho e na oferta de políticas melhores e um elemento central de boa governança” (OCDE, 2003, p. 9).

Finlândia e Itália são países com experiências de cidades que exploram a rede para consultar os cidadãos, indica Frey (2002), principalmente através de fóruns com diferentes tipos de moderação que são utilizados pelas autoridades municipais como meio de sondagem de opinião.

A Inglaterra destaca-se, entre os países da OCDE, pela realização freqüente de consultas online com elevados níveis de informação colocados à disposição para subsidiar a participação. Os primeiros experimentos na área começaram em 1998. Já em 2002 houve dez consultas online no âmbito do Parlamento britânico, arquitetadas a fim de incentivar a expressão de posicionamentos consistentes. “Ao invés de simplesmente criar um web fórum e convidar o público para dizer algo sobre aquilo, como em um programa online de entrevistas ao vivo, essas consultas foram desenhadas para recrutar participantes com experiência ou expertise em relação às questões específicas da política pública”, detalha Coleman (2004, p. 3, tradução do autor). Sob o foco das políticas então consultadas, estiveram questões diversas como violência doméstica, tributação, comunicações e pesquisas com células-tronco.

Coleman (2004) enfocou propriamente duas das dez consultas realizadas em 2002 (violência doméstica e comunicações). Um dos objetivos foi verificar se a amostra repetiria os resultados de pesquisas anteriores que avaliaram negativamente a qualidade da informação antes constatada em chats e fóruns online, então marcados por superficialidade e, ao invés de deliberação produtiva, discussão aparentemente sem fundamentos ou conclusões lógicas. Os resultados obtidos por Coleman não sustentam a visão de que a participação online tende a ser preenchida por clichês e frases vazias; ao contrário, foi possível verificar consistência no debate estimulado pelas consultas pesquisadas.

Coleman também sugere que a qualidade da discussão pode ser incrementada com o emprego de tecnologias adequadas. Segundo o autor, o próprio Parlamento inglês reconheceu esse aspecto, com a publicação de um manual para orientar a realização de suas consultas públicas online (UNITED KINGDOM, 2002). Uma das recomendações é que, em cada caso, ao público deve ser dada informação com clareza sobre as balizas e os critérios desejáveis à participação em questão, em uma espécie de “contrato de consulta” (COLEMAN, 2004, p. 16). Isto tem resultado em importantes sínteses das questões consultadas, organizadas em documentos produzidos exclusivamente para cada circunstância, de maneira lógica e acessível, capazes de proporcionar uma participação competente. Além disso, a mediação entre os setores que participam de uma consulta, de maneira que suas contribuições sejam expressas com organização e transparência, é fundamental. “A deliberação online de políticas públicas deve ser

mediada, baseada em regras e apropriadamente moderada a fim de contribuir para o processo democrático”, advertem Coleman e Gøtze (2002, p. 20, tradução do autor).

Do estado atual de conhecimentos na área vem a percepção de que a aplicação das novas tecnologias não representa, per se, avanço no aprofundamento da democracia. Wong e Welch (2004) verificaram em que medida as experiências de governo eletrônico em 14 países significaram efetivamente incremento de accountability, entendida como a capacidade de responsabilização de um governo diante do público sobre sua própria performance. Um dos resultados sugere que governos autoritários tendem a restringir e controlar a informação disponível nos websites governamentais. Isto indica que a internet pode ser usada como meio de preservar poder de decisão política, e não compartilhar.

Mais recentemente, os determinismos que alimentavam, de um lado, apostas otimistas e, de outro, diagnósticos pessimistas, foram relativizados com as descobertas trazidas por estudos empíricos (WRIGHT e STREET, 2007). As pesquisas indicaram que a tecnologia de comunicação em rede não contém, em si, elementos para sustentar o otimismo daqueles que viam na internet uma plataforma para a troca de discussões razoáveis, capazes de concretizar, finalmente, o ideal de democracia deliberativa. Por outro lado, as investigações também abalaram o pessimismo daqueles que viam, em fragmentados e superficiais debates dispersos em fóruns online improvisados, a prova de que a polarização estéril seria o único resultado possível de discussões entre sujeitos protegidos pelo anonimato na rede — que falam muito, pouco escutam e se empenham na conversação apenas para reforçar dogmas, criticar opositores e culpar governantes por todas as tragédias que lhes afetam.

A dicotomia era falsa, apontam Wright e Street (2007, p. 850). As soluções adotadas pelos planejadores dos websites que davam suporte aos fóruns é que eram os fatores responsáveis por este ou aquele uso da rede. As escolhas de design e de construção geral se revelam, exatamente, *políticas*, incentivando ou inibindo determinados meios de aproveitamento: “como a discussão é organizada dentro do meio de comunicação, ajuda a determinar se o resultado será deliberação ou cacofonia”, isto é, “as possibilidades democráticas abertas (ou fechadas) por websites não são um produto da tecnologia em si, mas das maneiras pelas quais ela é projetada e construída” (WRIGHT E STREET, 2007, p. 850, tradução do autor).

No Reino Unido e na Europa, os meios de participação através da internet podem ser de três tipos, resumem Wright e Street (2007, p. 854-855). Em primeiro lugar, estão os fóruns sobre políticas públicas específicas, nos quais a inserção se dá diretamente no processo de sua formulação. Eles são focados em questões detalhadas, sobre as quais setores e indivíduos relevantes são chamados a oferecer contribuições, baseadas em extensos documentos elaborados para fundamentar a consulta e disponíveis online.

Em segundo lugar, estão os fóruns abertos, nos quais qualquer um é convidado a dizer o que pensa, em geral sobre questões genéricas, mas definidas (não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa). A discussão é livre, e não há garantia de que as opiniões serão aproveitadas, mas os governos têm estado atentos a esse tipo de conversação, porque ela pode ser usada como termômetro da receptividade de certas políticas.

Por último, estão fóruns mistos, que combinam soluções do primeiro e do segundo tipos. Um quadro recebe contribuições ligadas a questões de documentos específicos enquanto uma lista acolhe comentários gerais relacionados à problemática de fundo da política em questão.

Em todos os casos, o papel dos moderadores de fóruns e consultas se mostra essencial para o desenvolvimento de uma discussão produtiva, na qual os argumentos sejam claros, organizados e integrais o suficiente para que cada participante seja capaz de reconhecer a legitimidade das demandas alheias, situando sua própria pretensão de validade diante das expectativas dos outros.

As regras da moderação devem ser anunciadas com antecipação e visibilidade, a fim de evitar que os participantes as vejam como censura. A ação moderadora pode ser prévia, quando é exercida por pessoas que lêem todas as mensagens antes de elas serem postadas e as editam de modo a descartar trechos ofensivos, ou pós-publicação, quando os moderadores reagem a reclamações dos participantes e suspendem trechos ou mensagens inteiras de um fórum.

Coleman e Gøtze (2002, p. 17-18) sintetizam seis passos para a moderação adequada de esferas de discussão online: a) definir regras claras e transparentes, que abranjam a extensão permitida das mensagens, a não aceitação de linguagem ofensiva etc; b) garantir que o debate será intermediado de maneira não coercitiva, com neutralidade política e proteção de informações individuais; c) moderar o debate a fim de garantir que todo participante seja ouvido com respeito e de forma justa; d) ajudar os participantes a chegarem a novas conclusões, procurando evitar que apenas reciclem explicações superficiais; e) sintetizar o debate de maneira que os pontos principais e as conclusões centrais sejam apresentados a todos com organização e clareza; f) procurar dar alguma forma de retorno aos participantes, eles devem sentir que sua inserção foi válida.

No Reino Unido, descrevem Wright e Street (2007), muitos governos locais (city councils, de funções equivalentes às prefeituras brasileiras) contrataram as mesmas empresas para gerir soluções de software na área, gerando práticas mais ou menos padronizadas por várias regiões do país. As diferenças se explicariam por variações culturais locais. Autoridades que tendiam a valorizar a participação sobre o próprio processo de gestão de políticas ofereceram meios para tal inserção a partir de instrumentos online, com a apresentação de balizas para propiciar a expressão competente. Já outras localidades que rejeitavam tal participação, por considerá-la excessiva, apenas ofereciam ferramentas tecnológicas para a formação

de um painel disperso de opiniões formuladas sem base adequada, que serviam apenas para orientar genericamente o processo político.

Em alguns casos, o potencial da internet foi simplesmente ignorado, a despeito das muitas experiências de uso intenso da rede para a discussão democrática em todo o país. Nos casos mais restritos, o website do conselho local apenas informava um endereço de e-mail para o cidadão se corresponder diretamente com o conselheiro de sua área. Mas, de forma geral, as consultas online sobre questões específicas se popularizaram fortemente no Reino Unido, superando inclusive os fóruns de discussão aberta sobre assuntos genéricos. “Em 2002, cerca de 62% dos websites dos conselhos locais estavam realizando consultas online, enquanto apenas 15% tinham um fórum de discussão”, informam Wright e Street (2007, p. 858, tradução do autor).

As características técnicas não têm, naturalmente, o poder de determinar certo tipo de uso da tecnologia, mas podem significar incentivos poderosos na direção correta. Daí a natureza política das escolhas tecnológicas envolvidas na produção de uma ferramenta de discussão e consulta online. “A política da tecnologia, pode-se dizer, é uma parte central da história que vem sendo contada a respeito do potencial deliberativo da internet”, comentam Wright e Street (2007, p. 855, tradução do autor), de forma que a “política está tanto no que é planejado como resultado da tecnologia, quanto nas escolhas políticas feitas quando se constrói sob encomenda uma tecnologia”(Idem).

O reflexo das decisões começa, na verdade, antes iniciar o processo de consulta. Em casos apurados pela pesquisa de Coleman (2002), eventos reais (não virtuais) foram promovidos para atrair os cidadãos para a deliberação online. Campanhas de publicidade nos meios tradicionais também foram úteis para estimular a participação. Até o texto de convite à inscrição em um website de fórum ou consulta já tem muito a dizer sobre o tipo de inserção esperada por um governo. Não pode ser simplesmente “diga o que quiser, envie críticas ou sugestões etc”. A orientação deve ser precisa, anunciando que as posições devem ser manifestadas com argumentos completos e clareza expositiva. Para participar, deve ser exigido um registro de dados como nome, sobrenome, região de domicílio, profissão, organização da qual participa ou que representa, se for o caso, e outras informações pontuais ajustadas a cada caso (dezenas de dados podem ser úteis, dependendo da política em discussão: se tem filho em idade escolar, se fuma, se é usuário do transporte público etc). O sigilo sobre os dados deve ser assegurado. Na maioria dos casos, é vedado o anonimato. Mas também é preciso tomar cuidado para que o processo de registro não seja tão detalhado a ponto de inibir a cooperação.

Sobretudo, em certos casos é preciso antecipar que as contribuições devem estar ajustadas a eixos determinados que, em situações pesquisadas pelo autor, foram descritos e comentados em documentos preparados especialmente para o

processo, às vezes com até uma centena de páginas, com argumentos de especialistas, mas em linguagem acessível. Algumas consultas sobre questões simples (“deve-se ou não impor proibição de estacionamento em determinada rua central”, por exemplo) são dirigidas a qualquer usuário e, portanto, assim devem ser anunciadas, desestimulando discussões genéricas sem relação direta com a pergunta central. Mas outras consultas, sobre temas complexos, devem sinalizar a quem se dirigem e apontar quais são os conhecimentos desejáveis como pré-requisito à participação, fazendo referência aos documentos de orientação preparados e divulgados antecipadamente.

As escolhas envolvidas em uma solução na área resultam, de maneira geral, em formatos diferenciados de fóruns e consultas, que podem estimular determinada natureza da participação. Na avaliação da qualidade da inserção efetivamente realizada, as pesquisas da área têm procurado verificar certos aspectos, indicam Coleman (2002) e Wright e Street (2007).

É relevante saber, através da análise das centenas (ou milhares) de mensagens de um fórum online, por exemplo, se os participantes efetivamente oferecem idéias consistentes e informação pertinente à temática em questão, com dados e indicadores que fundamentem suas perspectivas, ou se apenas repetem clichês repercutidos pelo jornalismo comercial; se cada participação realmente envolve a troca de idéias, referindo-se objetivamente aos pontos de vista de outras pessoas, ou se consistem em meras reiteraões de posições estereotipadas; se cada mensagem discute questões práticas de maneira substantiva ou se joga com trechos de outras mensagens para fazer comentários irônicos sobre supostas desvantagens de posições opostas; se as mensagens oferecem integralidade de argumentação suficiente para os debatedores conhecerem antecedentes e implicações de determinado posicionamento; e se os participantes estão dispostos a examinar as críticas às suas próprias posições, revendo-as se julgarem conveniente ou buscando outros argumentos para aclararem suas tendências.

Eventualmente, também é válido sondar, através de questionários, as pessoas que se registraram online para participar. Em uma experiência pesquisada por Coleman (2002), apenas um terço do total de registrados efetivamente postou uma mensagem. Aqueles que não o fizeram alegaram não ter tempo ou conhecimento para formular contribuições, mas afirmaram ter acompanhado o debate e dali extraído percepções úteis. O autor conclui que apenas observar as discussões também pode significar aprendizado relevante em termos de vivência democrática.

Também é importante saber como as contribuições foram incorporadas ao processo político. Em situações investigadas por Coleman (2002), parlamentares declararam que, diante de centenas de mensagens postadas sobre determinada questão, foi decisivo o trabalho de assessores na elaboração de sínteses dos pontos principais das propostas e comentários recebidos. Os métodos e critérios de

sistematização empregados pelos assessores devem, assim, estar sob escrutínio dos pesquisadores.

Já para conhecer a qualidade da informação oferecida por consultas públicas online, a análise de conteúdo pode proporcionar uma avaliação quantitativa, enquanto a análise de enquadramento é capaz de fundamentar uma avaliação qualitativa.

A análise de conteúdo implica definir termos, sintagmas e outras unidades lexicais (e até mesmo componentes imagéticos ou televisuais) e verificar sua ocorrência nos textos enfocados, procedimento que deve ser conduzido de maneira a permitir inferências sobre temas e significados mais presentes. É uma técnica útil para descobrir e descrever o foco das preocupações de indivíduos, grupos e instituições em torno de determinadas questões políticas (KRIPPENDORFF, 1980; STEMLER, 2001). A importância dessa técnica permanece mesmo após o crescimento do volume de informações disponível na internet, ainda que sejam necessárias mudanças metodológicas para lidar com o potencial da difusão de informação pela rede, com seu uso de hyperlinks e conexões diversas (WEARE e LIN, 2000; KIM e WEAVER, 2002).

Já os enquadramentos podem ser caracterizados como “marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem às pessoas obterem sentido dos eventos e das situações sociais” (PORTO, 2004, p. 78). Um enquadramento (framing) é construído através de procedimentos como seleção, exclusão ou ênfase de determinados aspectos e informações, de forma a compor perspectivas gerais através das quais fatos e circunstâncias são dados a conhecer. Trata-se de uma idéia central que organiza a realidade dentro de determinados eixos de apreciação e entendimento, que envolvem inclusive o uso de expressões, estereótipos, sintagmas etc.

Enquadramentos são matrizes cognitivas. O conceito nasce das pesquisas na área de psicologia que procuram compreender como os indivíduos organizam sua experiência, envolvendo as dimensões racional, afetiva, emocional etc do comportamento (KAHNEMAN e TVERSKY, 1984; GOFFMAN, 1986; GROSS e D’AMBROSIO, 2004).

Gamson e Modigliani (1989, p. 3) caracterizam os enquadramentos como “pacotes interpretativos” que conferem sentido a um assunto. Tais pacotes são capazes de “construir significados ao longo do tempo, incorporando novos eventos aos seus enquadramentos interpretativos” (*Idem*, p.4). Segundo esta ótica, “os enquadramentos não devem ser confundidos com posições a favor ou contra alguma medida política”, assim como “nem todo pacote pode ser identificado com uma clara posição política” (*Idem*).

Embora a noção de framing tenha embasado pesquisas voltadas com frequência à identificação de idéias e posicionamentos veiculados através da comunicação jornalística, estudos apontam que os enquadramentos contidos em

esferas diversas como a conversação cotidiana e a comunicação oficial de governos são centrais para a formação de crenças políticas individuais e setoriais. Porque os frames caracterizam-se pela saliência de certas perspectivas de compreensão de fatos e eventos e pela exclusão de outras posições divergentes, eles orientam de maneira geral a construção de quadros interpretativos através dos quais as pessoas conferem significado ao mundo que as cerca (AZEVEDO, 2004; ENTMAN, 1993; DRUCKMAN E NELSON, 2003; NELSON e OXLEY, 1999; CHONG e DRUCKMAN, 2007).

Conclusões

Em torno de consultas e fóruns online existentes no âmbito dos websites governamentais brasileiros, cabe verificar a qualidade da inserção proporcionada no processo de produção e avaliação de políticas públicas, verificando-se o foco (quais aspectos da política pública em questão estão em consulta); a abrangência (quantos aspectos e qual a relevância das questões em consulta); as consequências (potencial efetivo de intervir no processo de gestão pública, considerando-se a dimensão das questões postas em consulta diante dos outros aspectos políticos ali envolvidos).

Além disso, as formas de mediação de debates e as macro-soluções de design utilizadas são determinantes para os resultados e precisam ser estudadas de perto. Ao mesmo tempo, é relevante avaliar a qualidade da informação, em seus aspectos de pluralidade e integralidade de dados e quadros interpretativos, oferecida pelos websites do governo federal brasileiro para subsidiar os processos de consulta pública de leis e regulamentos. Análises quantitativas (conteúdo) e qualitativas (frames) podem ser instrumentos úteis neste caso, e também para conhecer a função das inserções de cada participante (se lançam e trocam idéias, se apresentam dados e argumentos, se efetivamente discutem as proposições em questão ou se apenas expressam opiniões vagas e desqualificam posicionamentos alheios) e a pertinência do debate em geral (se proporciona a construção de posicionamentos balizados em dados e fatos objetivos ou se serve apenas para a exposição de comentários superficiais e irônicos, se gera realmente troca de idéias ou apenas dá vazão a monólogos e reforça preconceitos).

Desdobramentos recentes exemplificam como o governo federal brasileiro já pratica graus de democracia digital que acolhem a participação através de consultas públicas online sobre temas de grande relevância e alcance. Por exemplo: em julho de 2005, foi posta em consulta através da internet, pelo Ministério da Saúde, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens; em março de 2006, o Ministério da Cultura e o Ministério da Educação colocaram sob consulta o Plano Nacional do Livro e Leitura, que acolheu a manifestação de

posicionamentos em torno de quatro eixos pré-definidos; em novembro de 2006, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) colocou sob consulta a Proposta de Regulamento Técnico de publicidade de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional; e, em julho de 2007, a Anvisa abriu, também através da internet, consulta para a Proposta de Regulamento Técnico de avaliação de segurança para o consumo humano de alimentos contendo ou consistindo de organismo geneticamente modificado (OGM) e de alimentos contendo ou consistindo de produtos derivados de animais alimentados com OGM ou com seus produtos derivados.

Eventos como estes, que proporcionam interação com o processo de produção de políticas de grandes conseqüências, indicam que o Estado brasileiro assumiu a função de utilizar a rede em benefício da ampliação dos locais onde se realiza a democracia no país. A política de implantação de governo eletrônico no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão incorpora, ao menos em princípio, “a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade” (República Federativa do Brasil, 2003).

No entanto, não se sabe se os subsídios oferecidos sob o escopo de cada fórum ou consulta foram suficientes para fundamentar uma inserção competente nos espaços democráticos construídos pelas novas tecnologias, ou se as formas de mediação adotadas proporcionaram o fortalecimento de microesferas públicas em torno das questões discutidas. Reside aí um campo fértil para a pesquisa científica.

Referências Bibliográficas

- ABU-EL-HAJ, J. "O debate em torno do capital social: uma revisão crítica". *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, nº 47, 1999.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. "Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 4, p. 703-728, 2004.
- AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e Política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.
- BARBOZA, E. M. F. et al. "Web sites governamentais, uma esplanada à parte". *Ciência da Informação*, Brasília, vol. 29, nº1, p. 118-125, 2000.
- BRAGA, S. S. "Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº1, p. 1-50, 2007.
- BRAGATTO, R. C.; VEIGA, L. "Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina". In: *Anais do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política*, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2006.
- CASTELLS, M. Fluxos, redes e identidades: uma teoria crítica da sociedade informacional. In: CASTELLS, M. et al. *Novas perspectivas críticas em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- COLEMAN, J. S. "Social capital in the creation of human capital". *The American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement: Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure, p. S95-S120, 1998.
- COLEMAN, S. *Hearing voices: the experience of online public consultations and discussions in UK governance*. Londres: Hansard Society, 2002.
- _____. "Connecting parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations". *Information, Communication & Society*, vol. 7, nº 1, p. 1-22, 2004.
- COLEMAN, S.; GØTZE, J. *Bowling together: online public engagement in public deliberation*. Londres: Hansard Society, 2002.
- CHONG, D.; DRUCKMAN, J. N. "A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments". *Journal of Communication*, vol. 57, p. 99-118, 2007.

DAHLBERG, L. "The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere". *Information, Communication & Society*, vol. 4, nº 4, p. 615-633, 2001.

D'ANDRÉA, C. "Estratégias de produção e organização de informações na web: conceitos para a análise de documentos na internet". *Ciência da Informação*, Brasília, vol. 35, nº 3, p.39-44, 2006.

DRUCKMAN, J. N.; NELSON, K. R. "Framing and deliberation: how citizens' conversations limit elite influence". *American Journal of Political Science*, vol. 47, nº 4, p. 729-745, 2003.

ENTMAN, R. M. "Framing: toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, p. 51-58, 1993.

FRASER, N. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". *Social Text*, nº 25/26, p. 56-80, 1990.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. "Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 21, p. 165-185, 2003.

FURQUIM, T. A. "Fatores motivadores de uso de site web: um estudo de caso". *Ciência da Informação*. Brasília, vol. 33, nº 1, p. 48-54, 2004.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. "Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach". *The American Journal of Sociology*, vol. 95, nº 1, p. 1-37, 1989.

GITLIN, T. Public sphere or public sphericules? In: CURRAN, J.; LIEBES, T. *Media, ritual, and identity*. Londres: Routledge, 1988.

GOFFMAN, E. *Frame analysis*. Boston: Northeastern University Press, 1986.

GOMES, W. "A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política". *Fronteiras – Estudos Midiáticos*. São Leopoldo, vol. 7, nº 3, p. 214-222, 2005.

GROSS, K.; D'AMBROSIO, L. "Framing emotional response". *Political Psychology*, vol. 25, nº 1, p. 1-29, 2004.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. “Três modelos normativos de democracia”. *Lua Nova*, São Paulo, nº 36, p.39-53, 1995.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. “As três versões do neo-institucionalismo”. *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.

HELD, D. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. “Choices, values, and frames”. *American Psychologist*, vol. 39, nº 4, p. 341-350, 1984.

KIM, S. T.; WEAVER, D. “Communication research about the internet: a thematic meta-analysis”. *New Media & Society*, vol. 4, nº 4, p. 518-538, 2002.

KLIKSBERG, B. “Seis teses não-convencionais sobre participação”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 33, nº 3, p. 7-37, 1999.

KRIPPENDORFF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Beverly Hills, CA: Sage, 1980.

LÜCHMANN, L. H. H. “A representação no interior das experiências de participação”. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 70, p. 139-170, 2007.

MAIA, R. C. M. Redes cívicas e internet: do ambiente denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MARQUES, F. P. J. A. “Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 1, p. 164-187, 2006.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. “Internet e Parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*. Vol. 9, 2007.

NELSON, T. E.; OXLEY, Z. M. “Issue framing effects on belief importance and opinion”. *The Journal of Politics*, vol. 61, nº 4, p. 1040-1067, 1999.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. França, 2003.

POLAT, R. K. "The internet and political participation: exploring the explanatory links". *European Journal of Communication*, vol. 20, nº 4, p. 435-459, 2005.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org.) *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

PUTNAM, R. D. "Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America". *PS: Political Science and Politics*, vol. 28, nº 4, p. 644-83, 1995.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Governo eletrônico: princípios e diretrizes*, 2003. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>> Acesso em: 22 nov. 2007.

SHAH, D. V. et al. "Information and expression in a digital age: modeling internet effects on civic participation". *Communication Research*, vol. 32, nº 5, p. 531-565, 2005.

SILVA, S. P. da. "Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 450-468, 2005.

SIMÃO, J. B.; RODRIGUES, G. "Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal". *Ciência da Informação*. Brasília, vol. 34, nº 2, p. 81-92, 2005.

STEMLER, S. "An overview of content analysis". *Practical Assessment, Research & Evaluation*, vol. 7, nº 17, 2001.

WEARE, C.; LIN, W.-Y. "Content analysis of the World Wide Web: opportunities and challenges". *Social Science Computer Review*, vol. 18, nº 3, p. 272-292, 2000.

WONG, W.; WELCH, E. "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, nº 2, p. 275-297, 2004.

WRIGHT, S.; STREET, J. "Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums". *New Media & Society*, vol. 9, nº 5, p. 849-869, 2007.

UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS INFORMATION SELECT COMMITTEE. *Digital technology: working for parliament and the public*. Londres, 2002.

VILELLA, R. M. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

Danilo Rothberg – danroth@uol.com.br

Recebido para publicação em janeiro de 2008.

Aprovado para publicação em março de 2008.

- 3.8 ROTHBERG, D. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad (En Línea)*, v. 5, n. 14, p. 69-87, 2010.

Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas

Danilo Rothberg* **

No âmbito do governo federal brasileiro, as consultas públicas online têm ganhado espaço como meio de formulação compartilhada de políticas públicas de diversos setores de governo, especialmente ciência e tecnologia. Mas, a despeito da rápida multiplicação desses instrumentos de participação política nos últimos anos, podem existir resistências ao seu avanço. Daí ser conveniente clarear o terreno em que se pode defender o fortalecimento dos meios participativos eletrônicos no contexto latino-americano. Este artigo propõe contribuições a uma teoria da democracia digital que fundamente esforços de desenvolvimento da área. O enfoque se dá sobre a concepção política da justiça segundo Rawls e a ética do discurso de Habermas, que podem sustentar a noção de que indivíduos e setores devem, em sociedades democrático-liberais, agir cooperativamente para fazer valer sua liberdade política em acordos sobre diretrizes e prioridades das formas de promoção de justiça e de redução de desigualdades.

Palavras-chave: consultas públicas online, democracia digital, políticas públicas de ciência e tecnologia

69

Under the realm of the Brazilian federal government, online public consultations have been expanded as a means of shared formulation of policies of many government sectors, especially science and technology. However, despite the fast multiplication of those instruments of political participation in the last few years, there can be resistances to their advance. So it is convenient to clarify the domain in which the strengthening of the electronic means of participation can be supported in the Latin American context. This paper proposes contributions to a theory of digital democracy which might sustain efforts to the development of that field. Attention is drawn to the political conception of justice according to Rawls and Habermas' theory of discourse ethics, which can bear the notion that individuals and groups should, in liberal-democratic societies, cooperatively act in order to value their political liberty in agreements about goals and priorities of the manners of promoting justice and reducing inequalities.

Key words: online public consultations, digital democracy, science and technology public policies

* Danilo Rothberg é jornalista, mestre em comunicação e doutor em sociologia pela Unesp - Universidade Estadual Paulista (São Paulo, Brasil). Professor da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp. Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos (São Paulo, Brasil). E-mail: danroth@uol.com.br.

** O autor agradece ao Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém Doutores (Prodoc) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes / Ministério da Educação, Brasil) pelo apoio à pesquisa ligada a este trabalho, e também à Profa. Dra. Maria Cristina Piombato Innocentini Hayashi e ao Departamento de Ciência da Informação da Universidade Federal de São Carlos (São Paulo, Brasil) pelo suporte durante a produção do artigo.

1. Introdução

A proteção de direitos sobre conhecimentos tradicionais e plantas medicinais de comunidades indígenas foi objeto de consulta pública online realizada em 2008 pelo governo federal brasileiro. No mesmo ano, foram postos sob exame através da internet a proposta de regulamento técnico do Sistema Nacional de Transplantes, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem e o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. Dois anos antes, fora a vez da Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde, em um processo de “aprimoramento da capacidade regulatória do Estado”, com uma estratégia de “ampliação da produção de conhecimentos científicos como forma de subsidiar os gestores na tomada de decisão quanto à incorporação ou não de tecnologias” no sistema público de saúde (República Federativa do Brasil, 2006). Setores diversos, como usuários do sistema de saúde, categorias profissionais de médicos, psicólogos e enfermeiros ofereceram dezenas de contribuições que, uma vez efetivamente consideradas pelo Ministério da Saúde, devem resultar em um documento construído de maneira participativa, para a gestão de ciência e tecnologia em uma área essencial de política pública.

No Brasil, as diretrizes de governo eletrônico propostas em 2003 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definem que a gestão do conhecimento deve “assegurar a habilidade de criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo” (República Federativa do Brasil, 2003). Ao menos teoricamente, se reconhece ali que não basta prestar serviços pela rede; cabe usá-la para a construção compartilhada de políticas públicas. O governo eletrônico deve ter como parâmetro “os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos”, e deve incorporar a “promoção da participação e do controle social” na política formal.

No que pode ser tido como uma decorrência dessa afirmação de princípios, nos seis anos seguintes a Casa Civil e o Ministério da Saúde realizaram ao menos 45 consultas públicas pela internet.

As consultas online são formas de construção compartilhada de diretrizes de políticas públicas e legislações. Um dado setor governamental submete uma versão inicial do texto sob consulta pela internet, e indivíduos e setores podem se manifestar sobre cada aspecto proposto, indicar a necessidade de mudanças, justificar o porquê das sugestões, conhecer as contribuições de outros participantes, rever seus conceitos após descobrir as posições alheias, combinar-se com outros para conjuntamente propor alterações, enfim participar ativamente da política.

Na maioria dos casos, até agora, propostas de diretrizes de políticas públicas e projetos de lei formulados pelo Executivo foram submetidos a escrutínio por sítios oficiais, e contribuições de setores diversos foram expressas através de um básico sistema informatizado de recebimento de comentários a determinados pontos do texto em apreciação. Os apontamentos foram tornados públicos pelo mesmo sistema, de forma que algum diálogo pôde ser construído entre setores relevantes para a

questão em exame.

Em alguns casos, houve documentos que poderiam ser usados para embasar uma linha de avaliação. Mas eles não foram produzidos exclusivamente para orientar a consulta; muitas vezes, tinham finalidades diversas e poderiam até tornar a participação mais complexa e difícil. E, o que é mais grave, não houve formas claras de retorno (*feedback*) dos gestores das consultas. Se as contribuições foram efetivamente aproveitadas (e como), se o projeto de lei foi depois aprovado pelos parlamentares, qual foi o resultado de todo o processo etc são questões em aberto. A credibilidade da consulta pode estar sujeita a questionamentos.¹

Este quadro contrasta, por exemplo, com a realidade de países em que os instrumentos de consulta pública estão em estágio mais avançado de desenvolvimento, como o Reino Unido. Lá, informação e quadros de interpretação abrangentes são fornecidos como meio de fundamentar a inserção política, que geralmente se dá através de fóruns mediados em torno de eixos definidos, cada qual com contextualização diferenciada, documentos preparados exclusivamente para fundamentar a participação e um complexo processo de *feedback* às contribuições - que geralmente são avaliadas, selecionadas com critérios transparentes e incorporadas ao texto legal em sua versão final (Rothberg, 2008; Coleman, 2002 e 2004; OCDE, 2003).

Ainda assim, o cenário brasileiro parece promissor, considerando a rápida multiplicação de consultas online em seis anos. Mas é possível que eventuais resistências ao seu avanço venham do desconhecimento do processo de expansão das consultas públicas online nos países à frente no desenvolvimento dessa tecnologia, e também de certa suspeita em torno da tendência de as novas tecnologias de informação e comunicação serem consideradas uma panacéia para os males das democracias contemporâneas, ao lado de uma atitude de desdém diante de meios tradicionais da política como partidos e eleições. Estas objeções se tornam ainda especialmente vigorosas no contexto do Brasil e outros países da América Latina, nos quais a exclusão digital e a falta de domínio do público em geral com as novas tecnologias são enormes, a despeito de ações bem-sucedidas de governos comprometidos.²

71

1. Um mapeamento desse cenário encontra-se em produção. Uma pesquisa financiada pelo Programa de Apoio a Projetos Institucionais com a Participação de Recém Doutores (Prodoc) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC - Brasil) está em andamento no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos (São Paulo, Brasil), com a coordenação do autor e a supervisão de Maria Cristina Piumbato Innocentini Hayashi, com os objetivos de verificar a qualidade da informação e quadros interpretativos oferecidos online pelo governo federal brasileiro para subsidiar a participação em consultas pela internet, e avaliar se esse suporte tecnológico é adequadamente explorado a fim de subsidiar a inserção eficaz dos setores consultados nos processos de agenda e formulação de políticas pública, considerando-se foco, abrangência e alcance da inserção democrática ali proporcionada.

2. Segundo dados da International Telecommunication Union referentes a 2005 e citados na pesquisa "Lápis, borracha e teclado: tecnologia da informação na educação - Brasil e América Latina", realizada por Ritla (Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana), Instituto Sangari e Ministério da Educação (Brasil), os usuários de internet (aqueles que usaram a rede ao menos uma vez nos três meses anteriores à sondagem) são 20,6% da população total do Uruguai, seguidos de 17,8% na Argentina, 17,2% no Brasil, 12,4% na Venezuela, 10,4% na Colômbia, 7,3% no Equador e 3,3% no Paraguai.

Daí ser conveniente clarear o terreno em que se pode defender o fortalecimento da democracia digital no contexto latino-americano. Do ponto de vista prático, a multiplicação de oportunidades semelhantes de consulta pública online poderia contribuir para vencer o ceticismo a respeito do potencial das novas tecnologias de informação e comunicação na ampliação dos meios democráticos de formulação de políticas públicas de diversos setores de governo, em especial de ciência e tecnologia -as quais requerem debates que, apesar de sua alta complexidade, podem ganhar formatos e meios de projeção de maneira a acolher a participação dos diversos setores da sociedade-. Já do ponto de vista teórico, é preciso pensar conexões para uma teoria da democracia digital que incentive o desenvolvimento da área.

Este artigo examina uma delas em específico: a ligação entre aspectos da filosofia política e a ética do discurso democrático, que pode contribuir para a legitimação dos esforços de aprofundamento da democracia digital. Reivindicar a ampliação e o aperfeiçoamento dos meios eletrônicos de participação política envolve, afinal, uma questão de justiça, como se aponta a seguir. Se os meios tradicionais da política eleitoral têm dificuldade em sustentar instrumentos pelos quais a sociedade pode deliberar em torno das prioridades de pesquisa e desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação, resta investigar o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação servirem a esse objetivo,³ além de procurar justificar as reivindicações por seu desenvolvimento e expansão, como propõe a contribuição deste texto.

O percurso delineado aqui se desdobra em três partes. Em primeiro lugar, aspectos pertinentes da concepção política de justiça de Rawls (2000) são revistos. Em segundo lugar, são examinados os termos da cooperação política no contexto da qualidade do discurso necessária à participação, em especial por meio dos instrumentos de democracia digital. Por fim, conclusões resumem a proposta esboçada.

2. Rawls e a teoria da justiça como equidade

Entre as elaborações conceituais que promoveram, recentemente, novas maneiras de compreender os fundamentos das democracias liberais, tem se destacado a obra de John Rawls. Ali, a estabilidade democrática é tida como produto de um sistema no

3. Embora faltem evidências empíricas para delinear o problema com mais precisão, pode-se dizer que, ao menos no Brasil, as prioridades das políticas de ciência, tecnologia e inovação têm permanecido ausentes das plataformas eleitorais e dos discursos oficiais dos candidatos. Isto contrasta com a situação de outros países. A despeito dos conhecidos vícios da política partidária nos Estados Unidos, como a falta de representatividade resultante do sistema de votação por colégios eleitorais estaduais, as políticas de CT&I ganharam a esfera pública constituída pelos meios de comunicação de grande alcance e pela internet. Tome-se como exemplo a este respeito a cobertura jornalística de uma revista especializada em ciência, disponível em <http://www.sciam.com/article.cfm?id=science-questions-would-be-presidents> (acesso em 7 nov. 2008) e o interessante documento produzido por uma ONG disponível em <http://www.itif.org/files/2008-CampaignTechAgenda.pdf> (acesso em 7 nov. 2008). No entanto, cabe registrar que uma eventual crítica à representatividade dos processos políticos tradicionais não significa sustentar que estejam falidos ou anacrônicos. Ao contrário: há muito a ser feito por sua revitalização. Mas esta tarefa pode estar lado a lado com a exploração das novas tecnologias de informação e comunicação para o aprofundamento democrático.

qual as desigualdades podem ser aceitas em uma dada sociedade desde que esta mantenha estruturas políticas específicas, capazes de afirmar dois princípios de justiça que supõem a existência de meios de superação das iniquidades. “Cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e de direitos básicos iguais para todos, compatíveis com um mesmo sistema para todos”, de acordo com o primeiro princípio. “As desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e a posições abertas a todos em condições de justa (*fair*) igualdade de oportunidades”, de acordo com o segundo princípio, “e (...) devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade”, indica Rawls (2000: 207-208).

As estruturas necessárias à sustentação dos dois princípios da justiça devem garantir que os indivíduos sejam livres. As liberdades políticas afirmadas no âmbito do liberalismo teorizado pelo autor incluem “alguma forma de regime democrático representativo, as proteções necessárias da liberdade política do discurso e da imprensa, a liberdade de reunião etc.” (Rawls, 2000: 188). Interessa ao contexto a ser examinado aqui justamente o “etc.” dessa proposição. No rastro da extensão revisão⁴ que tem sido promovida da obra de Rawls, morto em 2002, revela-se extremamente pertinente a proposta de examinar suas contribuições à elaboração de uma teoria da democracia digital. Não que ele as tenha colocado deliberadamente, já que o avanço das tecnologias de consulta pública online é posterior à sua morte.

Mas em sua obra há, certamente, elementos muito adequados à tarefa de pensar um lugar para as novas tecnologias a serviço do aprofundamento democrático no campo da teoria da justiça como equidade e conceitos decorrentes, como a concepção liberal de razão pública deliberativa, o fato do pluralismo e o consenso por justaposição. Adicionalmente, a conexão efetuada no contexto da revisão de Rawls com a ética do discurso de Habermas (1989) pode contribuir para tornar ainda mais consistente uma teoria da participação política eletrônica.

73

As consultas públicas online figuram como uma espécie de atualização dos meios de proteção e fortalecimento dos direitos políticos, agora com o suporte das novas tecnologias, e principalmente de forma decisiva para o contexto que importa aqui. Isto é, no cenário da formulação democrática de prioridades e políticas de ciência e tecnologia, dadas às complexidades envolvidas nas escolhas em questão, novos e apropriados formatos de participação política têm o potencial de promover transformações relevantes no modo pelo qual políticas públicas de ciência e tecnologia (C&T) são criadas e dimensionadas diante das demandas sociais em dado país e em dado momento.

Se, para Rawls, as desigualdades podem ser circunstancialmente admitidas porque o sistema político se estrutura de tal forma que engendra meios acessíveis para sua superação, ou porque certo nível tolerável de desigualdade serve à eficiência do

4. Destacam-se, para as finalidades deste artigo, Silveira (2007), Araújo (2002), Vita (1999), Gimmler (2001), Baker (2008), Lafont (2003).

sistema e portanto tende a beneficiar a todos, as estruturas devem proporcionar formas de cooperação para o estabelecimento de uma unidade política, baseada no compartilhamento de valores comuns por indivíduos livres. As liberdades políticas, nesse âmbito, não são meramente formais; elas devem adquirir conteúdo substantivo porque vão garantir acesso equitativo “aos serviços públicos definidos pela regras e procedimentos constitucionais que regem o processo político e controlam o acesso às situações de autoridade política” (Rawls, 2000: 179).

O compartilhamento de aspirações e objetivos políticos, no âmbito do pensamento de Rawls, como sublinha Araújo (2002: 80-81), fundamenta a participação em uma comunidade política a ser entendida como sistema cooperativo -“no sentido quase econômico de uma associação cujos membros, ao dar sua contribuição para a preservação ou sucesso de um empreendimento comum, têm o direito de esperar que seus frutos também sejam repartidos equitativamente”-. A noção de comunidade política aí inscrita não significa que devam existir laços históricos, étnicos ou religiosos como pré-requisito à participação. Para dela participar, basta haver cooperação, entre indivíduos que não obstante desconhecem, inicialmente, as expectativas dos outros participantes (a posição original de Rawls, caracterizada pelo chamado véu de ignorância), mas que se dispõem a construir cooperativamente, através do exame racional das alternativas (o denominado equilíbrio reflexivo), julgamentos comuns a respeito da gestão das instituições sociais e políticas.

74

No entanto, devido ao que Rawls denomina “fato do pluralismo”, não é razoável esperar a comunhão irrestrita em torno de valores universais. É preciso apenas o consenso a respeito de posicionamentos sobre as instituições políticas que serão tidas como mais adequadas para administrar divergências. Ou seja, em uma extensão deste raciocínio, pode-se apontar aqui que as formas colaborativas de formulação de políticas públicas devem circunscrever as discussões em torno de propostas objetivas, a serem avaliadas de acordo com eixos específicos. Se eleições periódicas apenas difusamente correspondem a uma tal proposição, é plausível esperar que os sistemas de informação empregados em consultas públicas online sejam capazes de encaminhar debates e contribuições com mais foco e ênfase na obtenção de consensos possíveis, apesar da miríade de fatores envolvidos em algumas áreas, como gestão de ciência e tecnologia.

A solução de compromisso pensada por Rawls decorre da constatação da inexorável existência, nas sociedades democráticas, de uma multiplicidade de doutrinas de grande alcance e uma “pluralidade de concepções opostas e verdadeiramente impossíveis de serem avaliadas relativas ao sentido, ao valor e à finalidade da vida humana (ou daquilo que chamarei mais sucintamente de ‘concepções do bem’), defendidas pelos cidadãos das sociedades democráticas”, sustenta Rawls (2000: 251): “a diversidade das doutrinas abrangentes, morais, filosóficas e religiosas que encontramos nas sociedades democráticas modernas não é uma simples contingência histórica. É um traço permanente da cultura pública das democracias” (Rawls, 2000: 337).

À medida que a pluralidade é intrínseca à cultura democrática, em geral se encontra garantida por direitos fundamentais e tende a ser inclusive estimulada, por

ser considerada um valor em si mesmo. Mas pode representar um obstáculo à gestão pública, se opiniões conflitantes se mostrarem irreduzíveis. Considerando-se que apenas um Estado autoritário será capaz de silenciar um número suficiente de vozes, a fim de preservar um mínimo compatível com a manutenção da estabilidade pela força, a linha de ação política adotada pelas democracias contemporâneas deve privilegiar a celebração de um acordo livre e voluntário. Um pacto que considere o “fato da pluralidade” deve mirar, assim, não as doutrinas gerais, mas as condições relativas, em primeiro lugar, às próprias instituições políticas de administração dos meios de promoção de igualdade e, em segundo lugar, às preferências objetivas ligadas às escolhas práticas da gestão pública. “A unidade da sociedade e a fidelidade dos cidadãos às suas instituições comuns não estão baseadas no fato de todos aderirem à mesma concepção do bem, mas no fato de aceitarem publicamente uma concepção política da justiça para reger a estrutura básica da sociedade”, segundo Rawls (2000: 239).

Isto é, as doutrinas universais permanecem fora da disputa e não cabe julgar seu mérito ou alegadas vantagens de umas sobre as outras. É preciso, essencialmente, que os cidadãos cheguem a um acordo sobre questões relativas à administração dos meios de promoção e socialização de riqueza e distribuição equitativa de oportunidades. Certamente não é uma exigência simples, pondera o autor, mas as alternativas são a desordem permanente, a violência, a ruptura institucional e a guerra civil, as quais eventualmente ocorrem de fato, justamente quando os conflitos políticos se excedem de forma a alimentar os anseios, provenientes de determinadas camadas, de universalização forçada de doutrinas particulares. Mas, diante destas opções, as sociedades tendem a preferir soluções pacíficas; a obtenção de consensos circunstanciais parece mais produtiva.

75

Os acordos definidos entre indivíduos livres são factíveis nos termos do que Rawls denomina como consensos por justaposição, que se revelam como a saída democrática possível se as doutrinas universais não podem ser questionadas (exceto aquelas que expressamente incitem atos de violência e outras práticas consideradas desumanas e degradantes). Até mesmo concepções morais e filosóficas abrangentes e aparentemente irreduzíveis podem convergir de maneira a se justapor em torno de consensos sobre questões objetivas, em uma espécie de mínimo denominador comum para a resolução prática de questões cotidianas que exigem a administração de princípios comuns de justiça.

É preciso, entretanto, não ter a ilusão de que quaisquer problemas possam ser assim resolvidos: “não devemos pressupor que existam respostas globalmente razoáveis e aceitáveis para os numerosos problemas de justiça política que podem apresentar-se para nós”, salienta o autor (Rawls, 2002: 274). Apenas algumas questões poderão chegar a pontos pacíficos, e elas deverão ser distinguidas com sabedoria política. As instituições políticas deverão operar a separação entre questões solucionáveis e não solucionáveis a fim de minimizar a possibilidade de conflitos sem resolução visível. E será necessária a exposição inteligível dos princípios que orientam a resolução dos problemas comuns, a fim de proporcionar o esclarecimento público e a formação de posicionamentos com liberdade. Novamente, é patente, para o atendimento destas exigências postas pela concepção política da

justiça, a insuficiência de meios tradicionais como eleições e campanhas eleitorais. Ao mesmo tempo, evidencia-se a pertinência do avanço da democracia digital, com a oferta de instrumentos capazes de suprir aquelas demandas por canais de expressão e deliberação.

A livre formação de opinião requer, ao mesmo tempo, opiniões livres, por assim dizer. Se o cidadão se beneficia de quadros institucionais que lhe permitem liberdade de consciência, não lhe é facultado o direito de empregar esse direito para oprimir a legitimidade de crenças alheias. E o produto de tal configuração política não pode ser a alienação ou a auto-exclusão do terreno democrático. O compromisso social exige a aplicação de procedimentos a partir dos quais se pode chegar a um acordo sobre aquilo que é fundamental em relação à gestão dos instrumentos de promoção e distribuição de bem-estar. Outras contendas devem ser deixadas de lado. “Uma opinião liberal confrontada pelo ‘fato do pluralismo’ deve eliminar da pauta política os problemas mais discutíveis, a incerteza difusa e os conflitos mais sérios, que não deixarão de minar os alicerces da cooperação social”, segundo Rawls (2000: 275).

Subjaz aqui uma percepção lúcida, que pode contribuir para justificar a atenção devotada ao autor nos últimos anos. “Uma concepção política não é, na melhor das hipóteses, mais do que um quadro que guia a deliberação e a reflexão e nos ajuda a alcançar um acordo político que incide pelo menos sobre as exigências constitucionais essenciais”, argumenta Rawls (2000: 274). Ou seja, é preciso estabelecer instituições políticas básicas e um quadro de princípios que deve guiar a deliberação, estimulando a convergência de julgamentos em uma situação de cooperação política.

76

Não se prevê, neste âmbito teórico, o estabelecimento de medidas universais pelas quais se poderia operar uma separação definitiva entre aquilo que deve ou não ser objeto de deliberação. Esta ausência conceitual eventualmente gera, pode-se considerar aqui, a impressão de certa fragilidade das proposições de concepção política da justiça segundo Rawls, ou até dos próprios princípios democráticos. Rawls (2000) sistematicamente se defendeu, inclusive, de críticas segundo as quais sua teoria residiria no campo da filosofia moral e não encontraria perspectivas objetivas de aplicação no campo da política eleitoral contemporânea. Para o autor, sua obra é de filosofia política e aspira, efetivamente, a sugerir soluções às questões mais prementes do jogo político atual.

Pode-se sustentar aqui, sem a pretensão de incorrer no terreno dos especialistas na obra rawlsiana (de densidade impossível de se descrever por completo dentro dos limites deste artigo), que a teorização construída pelo autor traz contribuições a uma teoria da democracia digital justamente porque combina pressupostos morais adequados à edificação e consolidação de sociedades democráticas liberais com conceitos de grande potencial de aplicação prática. Vejamos como se dá essa articulação.

3. Cooperação e democracia digital

A cooperação política depende da emergência de qualidades superiores: “tolerância, estar pronto a se juntar aos demais no meio do caminho, a virtude da moderação e o senso da equidade”, de acordo com o autor (2000: 275). “Quando essas virtudes (consideradas como os modos de pensamento e os sentimentos que elas implicam) se espalham na sociedade e subjazem à concepção política da justiça, constituem um bem público essencial, uma parte do capital político da sociedade” (Rawls, 2000: 275). Este aspecto pode ser associado à noção de capital social, uma concepção que tem sido retomada com frequência pelos defensores da expansão das formas digitais de participação política (veja-se, por exemplo, Coleman e Gotze, 2002).

O capital social é a qualidade construída por redes de cooperação que incentivam o surgimento de confiança, solidariedade e parcerias produtivas em uma dada circunstância social, na qual comportamentos positivos para a coletividade tendem a ser estimulados, enquanto desvios destrutivos tendem a ser desestimulados. Embora existam controvérsias sobre o resultado efetivo do capital social como elemento de dinamismo administrativo, há evidências empíricas para sustentar ao menos a visão de que é um atributo de potencialização da eficácia da gestão pública, à medida que promove a responsabilização dos indivíduos e sua conseqüente adesão aos fins coletivos administrados pelas instituições políticas (Coleman, 1998; Putnam, 1995 e 1999).

A formulação compartilhada de políticas públicas deve ser considerada em seu potencial de criar capital social. Consultas públicas online estudadas por Coleman (2004) indicam que as redes sociais construídas exclusivamente por ocasião de uma consulta perduram mesmo após o fim do período de recebimento de contribuições, com posterior troca de experiências, informações etc. O fortalecimento de setores sociais e suas reivindicações é, assim, um resultado que extrapola o horizonte de uso do meio digital em si, e pode ser antecipado pelos planejadores de consultas como um de seus objetivos.

Um aspecto nem sempre discutido na literatura sobre capital social é justamente o conjunto de liberdades que devem ser preservadas por uma democracia que se pretenda capaz de aglutinar esse atributo em vistas de obtenção de eficácia na gestão pública. Ora, as liberdades políticas são um componente essencial do sistema democrático, e sua defesa deve ser feita em caráter permanente pelas instituições políticas, embora pareça haver uma tendência de tomá-las por dado pronto, como se fossem indissociáveis de um regime político dessa natureza. Não são. A elaboração teórica de Rawls serve como contraponto à associação automática entre liberdade e democracia. Ele sublinha que uma concepção política de justiça prevê que, para serem livres, os indivíduos devem, em primeiro lugar, concordar a respeito dos termos com os quais se constrói uma base de acordo para a sustentação das liberdades políticas, e em segundo lugar devem agir cooperativamente a fim de fazer valer sua liberdade na construção de acordos sobre diretrizes e prioridades dos instrumentos de afirmação da justiça e de redução de iniquidades.

Uma concepção política da justiça “proporciona um ponto de vista publicamente reconhecido a partir do qual todos os cidadãos podem verificar, uns diante dos outros, se suas instituições políticas e sociais são ou não justas”, segundo Rawls (2000: 210). “Ela lhes permite julgá-las apresentando razões suficientes e válidas, reconhecidas como tais entre eles e que são evidenciadas por essa própria concepção” (2000: 210). O sistema de cooperação social fundado sobre tal noção exige que cada um empregue faculdades racionais para julgar a realização da justiça pelas instituições de uma sociedade, situando-se em um mesmo nível de igualdade, a despeito da diversidade de interesses particulares. A participação não é, neste âmbito teórico, considerada como um meio adicional através do qual a democracia pode ser efetivada, mas sim um pressuposto sem o qual a concepção política da justiça enfrenta obstáculos à sua afirmação -e os instrumentos de democracia digital representam uma nova possibilidade de fazer valer este princípio rawlsiano-.

Normativamente, a participação se ergue sobre a liberdade e a conseqüente autonomia política. Liberdade e participação se retroalimentam, já que a afirmação da liberdade exige um consenso sobre o que Rawls (2000) denomina de estrutura básica da sociedade, com seus preceitos constitucionais, arquitetura do processo político, divisão dos Poderes, delimitação do alcance do governo da maioria, extensão de direitos civis, políticos e liberdades preservadas pelo sistema político, como o “direito ao voto, o direito de participar da vida política, a liberdade de pensamento e a liberdade de consciência, assim como todas as proteções garantidas pelo Estado de direito” (2000: 348). E a estrutura básica, uma vez construída por consenso, provê os alicerces para a participação, por meio da qual se exercerá a liberdade política integral em uma democracia de tipo liberal.

78

Em resumo, uma concepção política da justiça abrange: a) um consenso sobre a estabilidade das regras do regime democrático constitucional; b) um consenso sobre os outros aspectos formais da estrutura básica, descartando-se aí, devido ao “fato do pluralismo”, a necessidade da adoção de uma única doutrina abrangente particular; c) valores de base da cultura pública democrática, como “a idéia da sociedade vista como sistema eqüitativo de cooperação através do tempo, de uma geração a outra, e a idéia dos cidadãos vistos como pessoas livres e iguais, plenamente ativas na cooperação social durante toda a sua vida” (Rawls, 2000: 346).

Desta forma, as liberdades políticas dão forma a valores democráticos que servem às exigências de manutenção do consenso no contexto de “um sistema eqüitativo de cooperação entre cidadãos considerados como pessoas livres e iguais”, no qual os indivíduos “possuem duas faculdades morais, um senso da justiça e uma concepção do bem, isto é, uma concepção do que é digno do seu compromisso ao longo de toda a sua vida”, segundo Rawls (2000: 370); “as liberdades políticas iguais para todos e as liberdades de pensamento e de consciência nos capacitam a desenvolver e a exercer essas faculdades, participando da vida política da nossa sociedade e avaliando a justiça e a eficácia de suas leis e de suas políticas sociais”.

4. Participação e qualidade do discurso

Participação, igualdade e cooperação são, neste contexto, componentes de uma mesma concepção política -liberal-democrática- de justiça. Assim, meios aperfeiçoados, criados com o uso das novas tecnologias de informação e comunicação, para se participar da formulação de políticas públicas são formas de uma sociedade concretizar ideais elevados de justiça política.

Principalmente se for considerado que, como questão de justiça política, a legitimidade dos acordos exige que eles sejam informados e realizados sem coação; as pessoas devem chegar a eles através de meios pelos quais se respeite o fato de elas serem livres e iguais. Ora, as restrições do nível de informação disponível à deliberação de determinada política de C&T são um dos mais poderosos efeitos coercitivos à participação. Aqui se percebe como o potencial das tecnologias de operacionalização de democracia digital, principalmente as consultas públicas online, pode ser explorado exatamente para implodir os limites tradicionais à disseminação da informação, que têm sido postos, principalmente, pelas campanhas eleitorais e pelo jornalismo comercial. Nas primeiras, as limitações vêm da simplificação operada por técnicas de marketing; políticas de C&T raramente são referidas por plataformas eleitorais. No segundo, a mitificação da ciência produz espetáculo e despolitização (Rothberg, 2005; Souza et al., 2002). A diferença trazida pela tecnologia também pode ser analisada no contexto do advento da sociedade da informação e da sociedade em rede, que superam as limitações das mídias tradicionais. Se antes a arquitetura social se caracterizava por fluxos unidirecionais destinados a pontos finais e isolados (os receptores), agora o ambiente comunicativo é marcado por conexões multidirecionais entre milhões de nós e a quase eliminação dos custos anteriormente necessários para a comunicação que atravessasse fronteiras associativas, conforme salienta Benkler (2006).

79

Em Rawls, razão pública é um conceito central e, para o raciocínio delineado aqui, deve ser alinhado como mais um componente das contribuições pensadas a uma teoria da democracia digital.

Ao orientar a configuração das instituições políticas constitucionais, a concepção liberal-democrática de justiça atende três requisitos, argumenta o autor (2000: 280). Em primeiro lugar, diante do “fato do pluralismo”, ela caracteriza em definitivo a natureza das liberdades e direitos básicos: estes são alçados para além da discussão política e adquirem estatuto objetivo, ao serem preenchidos com os “termos de uma cooperação social que repousa sobre o respeito mútuo”. Sectarismos exacerbados, potenciais geradores de conflitos ameaçadores da segurança da vida pública, não se justificam quando as instituições se fundam sobre a idéia de que os meios de cooperação são escolhidos pela sociedade como forma de resolução das discórdias mais graves, a fim de exatamente se neutralizar o potencial destrutivo de diferenças que se proporiam irreconciliáveis.

A segunda exigência se refere justamente à concepção de razão pública arquitetada no quadro do liberalismo. Segundo ela, os problemas a serem objeto de deliberação não devem ser abertos à conformação por doutrinas abrangentes e

precisam se limitar às questões de justiça política, isto é, relativas às estruturas básicas de um regime constitucional e aos meios institucionais de superação das desigualdades. Aspirações filosóficas e religiosas devem ser moderadas em função da exigência de se encontrar uma base comum para a deliberação em torno de questões objetivas da vida cotidiana.

A terceira exigência recai sobre os termos de cooperação, como moderação e eqüidade, entendidos como qualidades cívicas. O liberalismo político determina princípios de influência sobre a “qualidade moral da vida pública, sobre as virtudes cívicas e os hábitos intelectuais que devem ser encorajados por sua administração pública e que são requeridos para sustentar um regime constitucional estável” (Rawls, 2000: 283).

Rawls discute também, a respeito da razão pública, as bases de um acordo legítimo, e as dificuldades que se colocam para atingi-lo, denominadas fontes de desacordo razoável. As faculdades de raciocínio e julgamento necessárias à participação na vida política podem ser perturbadas por erros razoáveis. O desacordo, nesse âmbito, não pode ser explicado pela existência de preconceitos, falta de visão ou resistências levianas, porque invocar tais fatores significa questionar o próprio caráter dos parceiros, e esta postura foge da predisposição razoável de se chegar a um acordo.

Por erros razoáveis ou fontes de desacordo razoáveis, Rawls (2000: 340-342) entende aspectos de seis ordens: a) dificuldade de avaliar provas empíricas e científicas, por sua complexidade e implicações eventualmente contraditórias; b) cada setor ou indivíduo pode atribuir diferentes pesos às mesmas considerações de valor, ainda que haja consenso sobre elas; c) em muitos casos, existe uma profunda indeterminação de conceitos morais e políticos, que podem exigir interpretações e julgamentos particulares para serem totalmente preenchidos; d) a diversidade de experiências nas sociedades contemporâneas, em função da variedade de cargos e da profunda divisão do trabalho, além de distinções étnicas, leva a padrões de julgamento muito díspares entre si; e) existem diferentes apreciações normativas, o que complica uma avaliação geral; f) diante da multiplicidade de valores relevantes em determinada situação, cada setor ou indivíduo pode ter dificuldade para separar aqueles que de fato são imprescindíveis e para delinear prioridades.

Para contornar as fontes de desacordo razoável, Rawls formula os preceitos da discussão razoável, para orientar a deliberação que se presuma dotada de finalidade consciente e dirigida a se chegar a um acordo de valor para as partes envolvidas. Para o raciocínio exposto aqui, importa o primeiro preceito, que afirma a necessidade de se colocar o acordo buscado como meta primordial, o que tende a minimizar acusações de que determinado setor ou indivíduo estaria privilegiando interesses particulares ou estaria distorcendo o debate em função de inclinações ideológicas. “Tais acusações suscitam o ressentimento e a hostilidade e impedem qualquer acordo razoável”, sustenta o autor (Rawls, 2000: 343). E importa também o terceiro preceito, segundo o qual setores e indivíduos devem estar preparados para aceitar grandes diferenças de opiniões, na compreensão de que essa diversidade é o “estado normal da cultura pública de uma sociedade democrática” (Rawls, 2000: 343). A circunstância

deve ser enfrentada com disposição de debate entre “expressões razoáveis da natureza humana que se desenvolvem com as instituições livres” (Rawls, 2000: 344).

Pode-se acrescentar aqui que a mediação realizada por fóruns de discussão em torno de eixos específicos nas consultas públicas online parece ser uma forma de se buscar a aplicação de diretrizes que se assemelham aos preceitos da discussão razoável. Cada participante é informado com antecedência de que sua inserção somente pode ocorrer com relação objetiva aos aspectos sob consulta, e será mais eficaz à medida que for mais embasada. Os diferentes aspectos são abrangidos em documentos preparados exclusivamente para a consulta, muitas vezes com enfoques diferenciados para cada público com potencial de participar, a fim de guiar o esclarecimento de maneira didática. As inserções são intermediadas e editadas por equipes treinadas para a função, mas sem censura, apenas com finalidade de facilitar o debate, de maneira que seus principais conteúdos são destacados e eventuais divagações são resumidas (Polat, 2005; Wright e Street, 2007; United Kingdom, 2002).

Cada participante pode ler as diversas contribuições e pontuar aquilo que julgar como inserções mais ou menos adequadas e pertinentes, de forma a contribuir para que o gestor do sistema construa listas especiais com os comentários mais lidos e em torno dos quais houve mais ou menos consenso. Para aqueles que apenas acompanham a consulta online e não desejam fazer contribuições diretas, a simples leitura dos fóruns de discussão editados já é um exercício de engajamento político. Após um período relativamente extenso de consulta (dois meses, por exemplo), é possível perceber o amadurecimento do debate, com contribuições mais embasadas e deliberação efetiva - novas inserções se relacionam às anteriores, questões são revistas e ampliadas, polêmicas são esclarecidas, raciocínios são modificados, novos rumos de discussão se afiguram etc. Redes sociais reais são criadas a partir dos contatos online, criando bases para a busca de outros objetivos. A esfera pública é ampliada (Dahlberg, 2001a e 2001b; Gomes, 2005; Marques, 2006).

Por fim, as dezenas, centenas ou até milhares de contribuições são reunidas, sintetizadas e organizadas em documentos específicos, encaminhados ao Parlamento ou ao órgão do Poder Executivo (ministérios, agências de gestão etc) correspondente. Uma nova versão do texto da lei ou política em discussão é produzida, e ali mesmo pode ser indicado como certos trechos ganharam nova redação em relação ao texto posto sob consulta, justamente em função das contribuições recebidas. O gestor do sistema pode inclusive apontar a origem das contribuições; cada indivíduo ou setor verifica como e onde suas inserções foram mais efetivas.

A qualidade do debate se mostra, desta forma, como fator determinante para a afirmação da justiça das instituições políticas. Os critérios de separação entre o justo e o não justo vão depender não “do consentimento real das pessoas, mas da natureza e da qualidade da argumentação”, indica Araújo (2002: 84-85), em sua revisão de Rawls. “O teste de validação dos princípios de justiça não é se mais ou menos pessoas votam nesses princípios, mas sim os critérios que nos fazem distinguir um bom e um mau argumento. Enfim, os critérios usuais do debate racional”

(Araújo, 2002: 84-85). Para esta concepção de liberalismo, portanto, não basta o consentimento eventual dado pelos cidadãos em pleitos eleitorais. A legitimidade de um governo deverá se assentar sobre o conteúdo efetivo do apoio manifestado individual e setorialmente, expresso através de meios de participação que sustentem um debate racional a respeito das prioridades das políticas públicas.

Neste ponto, diversos autores, como Araújo (2002), Gimmler (2001) e Baker (2008) convergem na análise de Rawls em relação às linhas do debate que este autor manteve com Habermas, ao traçarem conexões entre a concepção política da justiça e a ética do discurso necessária à democracia deliberativa. Neste sentido, Gimmler (2001) aponta que a abordagem dos problemas de justiça proposta pela noção contemporânea de democracia deliberativa, para a qual Habermas (1995) ofereceu uma das principais contribuições, permite justificar a legitimidade do Estado constitucional. “A justificativa é o resultado de uma prática discursiva que provê os quadros para a resolução racional de conflitos políticos”, segundo Gimmler (2001: 23, tradução do autor). “A validade da justificativa é produzida pelo discurso racional e está amarrada ao consenso livre de coerção de todos aqueles potencialmente envolvidos” (Gimmler, 2001: 23).

Para Habermas (1989), a ética do discurso se manifesta em interações comunicativas orientadas para se atingir um entendimento mútuo entre os participantes. Cada um deles deve assentar as pretensões de validade de seus enunciados estritamente no âmbito do quadro do mundo social consentido; a compreensão que se tem da sociedade não pode estar dependente de juízos particulares, mas sim deve estar ancorada em perspectivas capazes de serem sustentadas pela coletividade. Os integrantes de um grupo social vão desempenhar seu papel, em uma situação de interação discursiva e cooperativa, com a consciência de que possuem o direito de esperar, uns dos outros, certas ações. Eles deverão preencher as expectativas de comportamento dos demais. Isto exige discernimento para identificar os termos de um acordo possível e disposição para abandonar linhas discursivas que gerem enfrentamentos insolúveis. A ética do discurso supõe que cada participante esteja aberto à compreensão dos alicerces do próprio debate, no contexto mais amplo de seus limites e possibilidades, e das suposições implícitas na inserção dos outros participantes: “os envolvidos podem não apenas assumir reciprocamente suas perspectivas de ação, mas também trocar as perspectivas de participante pela perspectiva de observador e transformá-las uma na outra”, conforme Habermas (1989: 180).

A ação comunicativa dirigida ao entendimento mútuo se coloca acima de estratégias de busca de ganhos pessoais ou setoriais. Tentativas de manipulação e ataques discursivos devem ser deixados de lado. A cooperação supõe que cada participante em uma situação deliberativa esteja disposto a procurar compreender a legitimidade das expectativas dos outros, em um processo de reflexão circular referenciada, ao mesmo tempo, em valores socialmente aceitos. As políticas públicas devem ser avaliadas em sua inteireza, com antecedentes históricos, pressupostos teóricos e morais, resultados esperados, tempo de alcance dos desfechos previstos, exame de alternativas etc. A informação necessária a esse debate deve proporcionar um diagnóstico de compensações, ou seja, de vantagens e desvantagens da adoção

de determinada linha de ação (se priorizar certo programa político implica dificuldades para a consecução de outras metas, se preferir determinado cronograma de implementação exige financiamento mais elevado, com aumento de taxas e impostos, se valorizar algumas metas significa preterir outras, e assim por diante).

Sem entrar no detalhamento da teoria da ação comunicativa de Habermas (1989), é possível apontar aqui, com Gimmler, que a base normativa da democracia deliberativa se apóia sobre a correção do debate. Do ponto de vista teórico, pode-se dizer que, se a discussão ocorrer de maneira cooperativa entre iguais e com respeito mútuo, com a interdição de tentativas de dominação e exercício de poder estrutural, e através de meios que equalizem o alcance das diferentes inserções individuais e setoriais, estarão postas bases importantes para a deliberação democrática.

No entanto, na democracia deliberativa, segundo Habermas, a discussão aberta deve ocorrer tanto no Parlamento quanto nas instituições da sociedade civil; a presença de debates justos e informados em ambas as esferas é um indicador da soberania popular em uma democracia. Ou seja, admite-se que as duas dimensões permaneçam separadas e eventualmente se liguem por meios tradicionais da política representativa. Isto, ainda que represente um avanço em relação ao liberalismo clássico, que supõe a necessidade de debates informados principalmente no Parlamento, com uma fraca relação de representação de uma sociedade desagregada, é algo menor em relação ao que se pode atingir através de instrumentos de democracia digital como consultas públicas online. Estas, ao proporcionarem meios de a sociedade se expressar sobre políticas em construção a serem debatidas no Parlamento, podem romper a cisão entre os âmbitos das instituições políticas tradicionais e a sociedade, ao criarem pontes por meio das quais as demandas sociais podem ser vocalizadas em direção às instituições representativas.⁵

83

Também se pode considerar que a distância entre a sociedade e as instituições políticas tradicionais pode ser abreviada mais facilmente quando a natureza da expressão possível às pessoas em geral encoraja posturas ativas de vocalização de demandas e apuração de responsabilidades. Uma arena pública preenchida com vitalidade, por meio de canais criados pelas novas tecnologias de informação e comunicação, tende a ser um ambiente no qual se cobra a responsabilização (*accountability*) de governantes pelas linhas de ação adotadas, segundo enfatiza Benkler (2006). “[A]s práticas sociais de informação e discurso permitem a um grande número de atores a se ver como contribuidores em potencial ao discurso público e como atores em potencial em arenas políticas”, aponta Benkler, “ao invés de receptores em geral passivos de informação midiaticizada que ocasionalmente votam conforme suas preferências” (2006: 220, tradução do autor).

5. As implicações desta proposição devem levar em conta as complexidades da intersecção entre democracia representativa e democracia deliberativa na atualidade. À medida que não é objetivo deste artigo discuti-las, a questão poderá ser deixada de lado aqui. Sugere-se a leitura de Lüchmann (2007) e Einsenberg e Cepik (2002).

5. Conclusões

De acordo com a visão proposta aqui, o pluralismo das sociedades democráticas pode ser administrado por instituições políticas adequadas que, ao mesmo tempo, preservem a riqueza da diversidade e proporcionem a construção de consensos a respeito das prioridades da gestão pública, em direção à manutenção de estruturas capazes de promover justiça e equidade.

E, entre as diversas áreas de políticas públicas que podem ser colocadas sob escrutínio democrático, está a formulação de políticas de ciência e tecnologia, sobre as quais a sociedade tem, cada vez mais, buscado meios se manifestar, em benefício do desenvolvimento sustentável e da socialização de bem-estar requerida pelos sistemas democráticos contemporâneos.

As soluções tecnológicas representadas pelos sistemas de informação das consultas públicas online podem oferecer a oportunidade de deliberação em torno de políticas de C&T. Para isso, precisam prover dados e avaliações abrangentes a fim de orientar a resolução de problemas comuns e proporcionar esclarecimento público e formação livre de posicionamentos.

O software livre pode assumir um papel proeminente nesse processo, reunindo qualidades de interface acessível, confiável e segura em sistemas a serem utilizados pelas diversas esferas de governo. Ou seja, uma vez que os desafios na área tendem a ser semelhantes, é possível que soluções de software livre possam ser compartilhadas, por exemplo, por várias prefeituras municipais, que as adaptem e configurem segundo as necessidades específicas de cada situação real de aplicação.

Ao mesmo tempo, é preciso tornar claro o quadro de princípios que deve guiar a deliberação, incentivando, através da mediação organizada entre posições diversas, a convergência de julgamentos em uma situação de cooperação política. Uma concepção política da justiça exige que os consensos sejam produzidos em circunstâncias marcadas por liberdade, respeito mútuo e igualdade, e sobre problemas objetivos em torno da gestão das instituições políticas e sociais. As liberdades políticas não podem ser meramente formais, e sim devem adquirir conteúdo efetivo porque serão o ponto de partida para a formulação de políticas para promover o acesso igualitário aos serviços públicos constituídos pelo poder político.

A ética do discurso adequada a tal concepção requer, por sua vez, que os debates sejam caracterizados pela disposição à cooperação como valor preponderante. A liberdade será afirmada pela participação: os indivíduos devem agir cooperativamente para fazer valer sua liberdade em acordos sobre diretrizes e prioridades dos meios de promoção da justiça e de redução de desigualdades.

Nas deliberações promovidas por consultas públicas online, o incentivo ao desenvolvimento de virtudes cívicas como moderação e equidade entre as diversas inserções discursivas pode ser justificado, sugere-se aqui, porque celebra uma noção de razão pública notavelmente revitalizada pelas recentes reformulações normativas do pensamento democrático-liberal. As formas de democracia digital providas pelas

novas tecnologias de informação e comunicação têm se mostrado um meio de contribuir para a eficácia da gestão pública à medida que podem estimular, com método e criatividade, o afloramento de qualidades sempre prezadas pela teoria democrática, mas antes tidas como de difícil efetivação.

Bibliografia

ARAÚJO, C. (2002): "Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de Rawls", *Lua Nova*, n. 57, pp. 73-86.

BAKER, C. E. (2008): "Rawls, equality, and democracy", *Philosophy & Social Criticism*, vol. 34, n. 3, pp. 203-246.

BENKLER, Y. (2006): *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*, New Haven e Londres, Yale University Press.

COLEMAN, J. S. (1998): "Social capital in the creation of human capital", *The American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement: Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structure, pp. S95-S120.

COLEMAN, S. (2002): *Hearing voices: the experience of online public consultations and discussions in UK governance*, Londres, Hansard Society.

COLEMAN, S. (2004): "Connecting parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations", *Information, Communication & Society*, v. 7, n° 1, pp. 1-22.

COLEMAN, S. e J. GØTZE (2002): *Bowling together: online public engagement in public deliberation*, Londres, Hansard Society.

DAHLBERG, L. (2001a): "Democracy via Cyberspace: Mapping the Rhetorics and Practices of Three Prominent Camps", *New Media & Society*, v. 3, n. 2, pp. 157-177.

DAHLBERG, L. (2001b): "The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere", *Information, Communication & Society*, v. 4, n° 4, pp. 615-633.

EISENBERG, J. e M. CEPIK (org.) (2002): *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*, Belo Horizonte, Editora UFMG.

GIMMLER, A. (2001): "Deliberative democracy, the public sphere and the internet", *Philosophy & Social Criticism*, v. 27, n. 4, pp. 21-39.

GOMES, W. (2005): "A democracia digital e o problema da participação civil na

decisão política”, *Fronteiras - Estudos Midiáticos*, v. 7, n° 3, pp. 214-222.

HABERMAS, J. (1989): *Consciência moral e agir comunicativo*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

HABERMAS, J. (1995): “Três modelos normativos de democracia”, *Lua Nova*, n. 36, pp. 39-53.

LAFONT, C. (2003): “Procedural justice?: Implications of the Rawls-Habermas debate for discourse ethics”, *Philosophy & Social Criticism*, v. 29, n. 2, pp. 163-181.

LÜCHMANN, L. H. H. (2007): “A representação no interior das experiências de participação”, *Lua Nova*, vol. 70, pp. 139-170.

MARQUES, F. P. J. A. (2006): “Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil”, *Opinião Pública*, v. 12, n° 1, pp. 164-187.

OCDE (2003): *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*, Paris, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

POLAT, R. K. (2005): “The internet and political participation: exploring the explanatory links”, *European Journal of Communication*, v. 20, n. 4, pp. 435-459.

86

PUTNAM, R. D. (1995): “Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in América”, *PS: Political Science and Politics*, v. 28, n. 4, pp. 644-83.

PUTNAM, R. D. (1999): *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, São Paulo, FVG.

RAWLS, J. (2000): *Justiça e democracia*, São Paulo, Martins Fontes.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2003): *Governo eletrônico: princípios e diretrizes*, Brasília, DF, disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>. Acesso em: 4 nov. 2008.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2006): *Consulta pública do Sistema Único de Saúde: Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde*, Brasília, DF, disponível em: http://dtr2004.saude.gov.br/consulta publica/display/dsp_print_completo.php?d=1388. Acesso em: 4 nov. 2008.

ROTHBERG, D. (2005): “Mito, teorias da notícia e jornalismo sobre ciência”, *Comunicação e Espaço Público (UnB)*, v. 5, pp. 71-84.

ROTHBERG, D. (2008): “Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica”, *Opinião Pública (Unicamp)*, v. 14, n. 1, pp. 149-172.

SILVEIRA, D. C. (2007): “Teoria da justiça de John Rawls: entre o liberalismo e o comunitarismo”, *Trans/Form/Ação*, v. 30, n. 1, pp. 169-190.

SOUSA, C. M., T. SILVEIRA e N. PERIÇO (2002): *A comunicação pública da ciência*, Taubaté, SP, Cabral.

UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS INFORMATION SELECT COMMITTEE (2002): *Digital technology: working for parliament and the public*, Londres.

VITA, Á. de (1999): "Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, pp. 41-59.

WRIGHT, S. e J. STREET (2007): "Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums", *New Media & Society*, v. 9, n. 5, pp. 849-869.

- 3.9 ROTHBERG, D. Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política. *E-Compós (Brasília)*, v. 17, n. 1, p. 1-16, 2014.

Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política

Danilo Rothberg

Resumo

A internet, com seus recursos multimídia e de hipertexto, pode ser um suporte para a apresentação de informações de maneira atraente, capaz de contribuir para o aprofundamento da democracia. Inovação recente, as redes sociais têm operado inclusive como meio de atrair o interesse do público para informações sobre políticas públicas. Este texto apresenta e discute os resultados de um estudo empírico que avaliou, através de análise de conteúdo, a abrangência e a profundidade das informações oferecidas pelo governo do Estado de São Paulo e pelo Governo Federal em textos noticiosos acessados através do Twitter para divulgar propósitos, linhas de ação e limites de políticas públicas das áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente. Os resultados indicam que as informações disponíveis tendem a se concentrar majoritariamente nos aspectos de objetivos, recursos e ações atuais no âmbito das políticas, ao passo que são notavelmente escassos os dados sobre recursos planejados, relações entre custo e efetividade e satisfação do usuário.

Palavras-Chave

Redes sociais. Comunicação pública. Informação. Políticas públicas.

1 Introdução

A internet, com seus recursos multimídia e de hipertexto, pode ser um suporte para a apresentação de informações de maneira atraente, capaz de contribuir ao aprofundamento da vivência democrática. E a oferta de dados em abordagens diferenciadas, dimensionadas de acordo com variados níveis de interesse e habilidades cognitivas, pode contribuir para otimizar o esforço de obtenção de perspectivas para se obter uma compreensão mais acurada dos desafios a serem enfrentados pela gestão pública na atualidade. Inovação recente, as redes sociais têm operado inclusive como meio de atrair o interesse do público para informações sobre políticas públicas.

Este texto apresenta e discute os resultados de um estudo empírico que avaliou, em caráter comparativo, a abrangência e a profundidade das informações oferecidas pelo governo do Estado de São Paulo e pelo Governo Federal em textos noticiosos acessados através da rede social Twitter para divulgar propósitos, linhas de ação e

1/16

Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação | E-compos, Brasília, v.17, n. 1, jan./abr. 2014.

Danilo Rothberg | danroth@uol.com.br

Doutor em Sociologia pela Unesp – Universidade Estadual Paulista.
Docente da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp
(Bauru, São Paulo, Brasil).

limites de políticas públicas de impacto imediato para a cidadania, das áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente.

Hospedados em diversas páginas de portais eletrônicos de governo, os textos noticiosos com informações sobre políticas públicas que tiveram sua leitura indicada por *tweets* foram avaliados no âmbito de 14 categorias: antecedentes das políticas; diagnósticos; objetivos; métodos; recursos atuais; ações atuais; recursos planejados; ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto; custo-efetividade; satisfação do usuário; equidade.

Os resultados encontrados a respeito da qualidade da comunicação pública digital indicam que as informações disponíveis tendem a se concentrar majoritariamente em objetivos, recursos e ações atuais, ao passo que são notavelmente escassos os dados sobre recursos planejados, relações entre custo e efetividade e satisfação do usuário. Em geral, os governos têm preferido divulgar informações simplificadas e tendem a se esquivar da exigência democrática de proporcionar dados que permitam maior transparência de gestão e *accountability*.

No percurso adotado aqui, em primeiro lugar são revisados aspectos teóricos que fundamentaram o estudo. Em segundo lugar, os resultados são apresentados e comentados. Por fim, são postas breves sugestões para o aperfeiçoamento da

qualidade da informação sobre políticas públicas em portais eletrônicos de governo.

2 Democracia digital, teoria democrática e informação

Há apenas 17 anos, em 30 de abril de 1995, a internet começava sua escalada de crescente uso público, após a National Science Foundation Network, que coordenou o avanço tecnológico responsável pela criação da World Wide Web nos Estados Unidos, ter eliminado as restrições que impediam a exploração comercial da rede (HARRIS; HANSEN, 2000).

Naquele momento, a rede já contava com quase um ano de experiência em sua utilização para fins cívicos. Isso porque, em 1994, já se encontrava em operação a primeira iniciativa de democracia digital de que se tem notícia, o *Minnesota Politics and Public Policy E-Mail Forum* (MN-Politics), uma lista de discussão por e-mails, sem moderadores, criada para facilitar a troca de informações sobre os candidatos ao Congresso dos Estados Unidos (BLUMLER; COLEMAN, 2001). O MN-Politics¹ continua ativo, mas agora explorando os recursos atuais: *blogs*, *wikis* e fóruns.

Escrevendo sobre os primeiros cinco anos de uso da internet para o aprofundamento democrático, Cavanaugh (2000, p. 232) comemorava as realizações que traziam o potencial de “melhorar

a qualidade da vida cívica”, desde que as políticas públicas fossem “cuidadosamente construídas” a fim de possibilitar a utilização da rede para revolucionar a deliberação antes possível somente no modo tradicional face a face. “Sem atenta reflexão, a promoção das novas tecnologias de comunicação para reparar a desconexão entre o público e o governo pode criar uma visão muito simplificada dos cidadãos como meros clientes, compradores ou consumidores de serviços”, profetizava Cavanaugh (2000, p. 232); ele sustentava que o já então proeminente uso da internet em campanhas eleitorais poderia frustrar as expectativas em torno da rede como meio para os cidadãos “[...] buscarem uma base comum para cautelosamente avaliarem, juntos, questões ligadas às políticas públicas”.

Atualmente, o uso intenso e preferencial da internet em todo o mundo para funções de governo eletrônico, como pagamento de taxas e tributos, obtenção de declarações, certificados, licenças e informações legais parece ter contribuído para indicar que o compartilhamento da decisão pública pode ter ficado para trás entre as prioridades na exploração da rede pelos governos democráticos. O potencial de uso da internet como suporte de democracia digital ainda aguarda oportunidades para se expandir na forma de consultas públicas, fóruns e outros mecanismos para receber o *input* dos cidadãos, e sobretudo na provisão de informações substantivas sobre o desempenho na gestão de políticas públicas para os cidadãos em geral serem capazes de avaliar

e dialogar sobre a performance de mandatários eleitos (UNITED NATIONS, 2005). No Brasil e na América Latina, a tendência também se verifica (BRAGA, 2007; BRAGATTO; VEIGA, 2006; DUJISIN, 2004; MARQUES; MIOLA, 2007; SILVA, 2005).

Uma questão relevante no contexto diz respeito à qualidade da informação disponível para a formação da opinião pública (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2011; MAIA, 2008). A disponibilidade de informação para fundamentar a formação, com liberdade, de perspectivas próprias sobre a adequação de políticas públicas é necessária para a manutenção da vitalidade de uma democracia. Daí este estudo ter se voltado para verificar a qualidade da informação sobre políticas públicas que os usuários dos perfis do governo federal e do governo do Estado de São Paulo acessam via Twitter.

Os estudos sobre o uso do Twitter na política já são numerosos, inclusive no Brasil (AGGIO, 2011; CERVI; MASSUCHIN, 2011; MARQUES, 2011; NICOLÁS; BECHER; BRAGA, 2011). Embora haja uma grande diversidade de propósitos entre eles, não seria descabido arriscar aqui uma generalização para sustentar que, em geral, a preocupação tem sido verificar em que medida a gestão de um perfil no Twitter pode alavancar candidaturas, ao promover ideias dos candidatos, criar comunidades em torno de suas propostas, atrair votos e intensificar relações entre simpatizantes e eleitores e entre estes e seus candidatos, além de ampliar a base de propagação de críticas aos adversários eleitorais.

Menos estudado é o Twitter como filtro de informação sobre política, e essa lacuna deve existir basicamente devido à limitação dos 140 caracteres comportados em cada tweet. Na própria rede social, não seria possível veicular abordagens substantivas sobre realizações no campo da administração pública. E o relacionamento efetivo entre cidadão e governo, na forma de perguntas e respostas sobre a disponibilidade de serviços públicos e manifestações diversas como reclamações, elogios, solicitações e sugestões, raramente ocorre nos *tweets* postados nos perfis de governo, de forma que permanece a necessidade de estudos que identifiquem maior frequência de mensagens dessa natureza e assim constituam um *corpus* apropriado de análise.

À luz dos resultados do estudo aqui descrito, notamos, no entanto, que muitos governos têm investido em seus perfis no Twitter como forma de compor um índice unificado para conduzir o acesso a informações disponíveis em textos noticiosos sobre fatos e acontecimentos recentes, relacionados à diversidade de políticas públicas executadas nas várias áreas de gestão pública.

O *tweet* funciona como um título que atrai a leitura para uma abordagem mais ampla sobre determinada ação sistemática de governo. Em um curto período, a lista de títulos, por assim dizer, chega a dezenas de links para textos produzidos pelas assessorias de comunicação pública para divulgar fatos pertinentes à execução de políticas públicas, geralmente

aqueles que resultam em benefícios imediatos aos cidadãos, como serviços públicos nas áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente. Vale ressaltar que a produção dessas páginas pode não ter relação com sua posterior citação no Twitter. No entanto, o Twitter é utilizado como porta de acesso à informação antes dispersa por amplos portais eletrônicos de governo. Se o foco de estudo se der sobre a carga cognitiva de dados sobre políticas públicas disponível ao usuário que se sirva do perfil de um governo no Twitter para se informar, a questão de pesquisa se torna investigar qual é, afinal, a qualidade da informação sobre gestão pública à qual o Twitter se torna instrumento de acesso.

Qualidade de informação é pensada no contexto deste estudo em relação a um ideal normativo que, embora difícil de caracterizar objetivamente, subjaz às considerações teóricas sobre democracia deliberativa delineadas em sínteses como a de Sampaio, Maia e Marques (2011, p. 218), para quem a deliberação ampliada, que deve ocorrer com mais frequência na sociedade, é aquela “mantida por múltiplos momentos participativos de pequena escala que acontecem em períodos distintos, todos colaborando para a conversação pública, descentralizada e sem sujeito”, de forma a mobilizar a razão pública e conferir substância à inserção dos cidadãos na vida cívica.

Ressalte-se, inclusive, que a comunicação pública digital, nos quadros de amplos sítios

criados e mantidos por governos na internet para o atendimento do interesse coletivo na informação sobre gestão pública, pode levar à superação dos termos clássicos em que as mídias comerciais seriam, a despeito das limitações impostas pelas rotinas industriais da notícia, as principais fontes de referência do debate público. A informação com qualidade, uma vez tornada disponível e acessível pela coletividade, respeitando-se as diferentes habilidades cognitivas e os hábitos de uso de internet dos diversos públicos, pode contribuir de maneira significativa para reduzir o poder das mídias comerciais na delimitação de debate público, ao constituir uma alternativa como fonte para a formação de cidadãos capazes de se envolver com responsabilidade em deliberações ampliadas. A centralidade das mídias comerciais na sociedade contemporânea, tema tão frequente nos estudos de comunicação e política, teria que ser revista caso a comunicação pública viesse de fato a constituir uma fonte de qualidade, acessível e confiável. A questão é complexa, e uma apreciação mais completa sobre ela não cabe nos limites deste artigo. Inclusive, a comunicação pública digital exigiria, neste caso, autonomia frente às ingerências de mandatários centrados nos imperativos da propaganda política. A comunicação pública deve se constituir como pública, não como comunicação estatal (DUARTE, 2007).

Como avaliar a qualidade da carga significativa de informações disponíveis nos portais de governo sobre políticas públicas, em particular aquelas filtradas pelo Twitter em listas de *tweets* postados por perfis de governo, é uma tarefa a ser resolvida do ponto de vista metodológico. Avancamos na próxima seção com o propósito de delinear a metodologia aplicada em nosso estudo.

3 Twitter como fonte de informação e meios para sua análise

Com a contribuição da literatura sobre avaliação de políticas públicas, especialmente Arretche (1998), Carvalho (2003), Costa e Castanhar (2003), Faria (2005), Souza (2003) e Trevisan e van Bellen (2008), construímos uma lista de 14 categorias a serem consideradas na análise de conteúdo das informações sobre políticas públicas disponíveis nos textos da amostra selecionada, que provêm de 121 abordagens noticiosas distintas, cada uma delas acessada por um *tweet* correspondente, publicadas durante o mês de junho de 2011 sobre fatos e acontecimentos ligados a políticas públicas das áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente no âmbito do Governo Federal (57 textos) e governo do Estado de São Paulo (64 textos).² Estas áreas foram escolhidas por possivelmente possuírem impacto mais imediato para a percepção da qualidade de condições de vida.

² A metodologia foi inicialmente caracterizada em Rothberg (2010).

O *link* para os perfis de governo no Twitter está disponível na página inicial dos respectivos portais.³ Criado em abril de 2009, o perfil do governo paulista, @governosp, possuía, em agosto de 2012, 40.760 seguidores e seguia 97 perfis. A responsabilidade por sua manutenção é da Subsecretaria de Comunicação do governo estadual. Já o perfil federal, @portalbrasil, foi criado em março de 2010 e possuía, em agosto de 2012, 130.760 seguidores e seguia 226 perfis. A responsabilidade por sua manutenção é da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Cada uma das 121 abordagens estudadas se refere a aspectos de uma política específica e foi caracterizada por um indicador para cada uma das 14 categorias de análise empregadas, que variou entre “0” (ausência de informação relacionada), “1” (presença de informações superficiais, em geral com até 200 caracteres com espaços) e “2” (presença de informações mais aprofundadas). Desta forma, uma política pública apresentada com o máximo de informações obteria, segundo a lista proposta, 28 pontos (14 categorias x dois pontos). O número de pontos efetivamente obtido na avaliação de informações a respeito de cada política, quando considerado em relação ao total de 28 pontos, gerou um número percentual correspondente ao grau de abrangência e profundidade das abordagens de comunicação presentes nos sítios estudados. Este número foi denominado Índice de Qualidade da Informação (IQI). As categorias são as seguintes:

1. **Antecedentes** – Condições sociais, econômicas, políticas e ambientais que antecederam e, portanto, motivaram a criação e a implementação de uma política.
2. **Diagnósticos** – Determinada compreensão dos problemas a serem enfrentados que fundamenta a execução de uma política.
3. **Objetivos** – Cenário genérico a ser atingido, não caracterizado necessariamente em termos quantitativos.
4. **Metas** – Números, estatísticas e projeções.
5. **Recursos atuais** – Recursos materiais, financeiros ou humanos atualmente empregados, caracterizados com objetividade.
6. **Ações atuais** – Ações objetivas em andamento, imprescindíveis à implementação de uma política pública.
7. **Recursos planejados** – Recursos materiais, financeiros ou humanos empregados em um futuro especificado, caracterizados com objetividade.
8. **Ações planejadas** – Ações programadas para um futuro especificado, imprescindíveis à implementação de uma política pública.

9. **Eficiência** – Avaliação da relação entre o esforço de implementação de uma dada política e seus resultados.

10. **Eficácia** – Avaliação da relação entre objetivos e instrumentos de uma política pública e os resultados efetivamente verificados.

11. **Impacto** (efetividade) – Avaliação da relação entre a implementação de uma política e seus impactos nos termos de mudança real nas condições sociais anteriores.

12. **Custo-efetividade** – Comparação entre formas alternativas de ação para obtenção de determinados resultados.

13. **Satisfação do usuário** – Avaliação da qualidade do atendimento segundo os próprios beneficiários.

14. **Equidade** – Avaliação da distribuição dos benefícios, que deve ocorrer de maneira justa e compatível com as necessidades dos diversos públicos.

4 Resultados

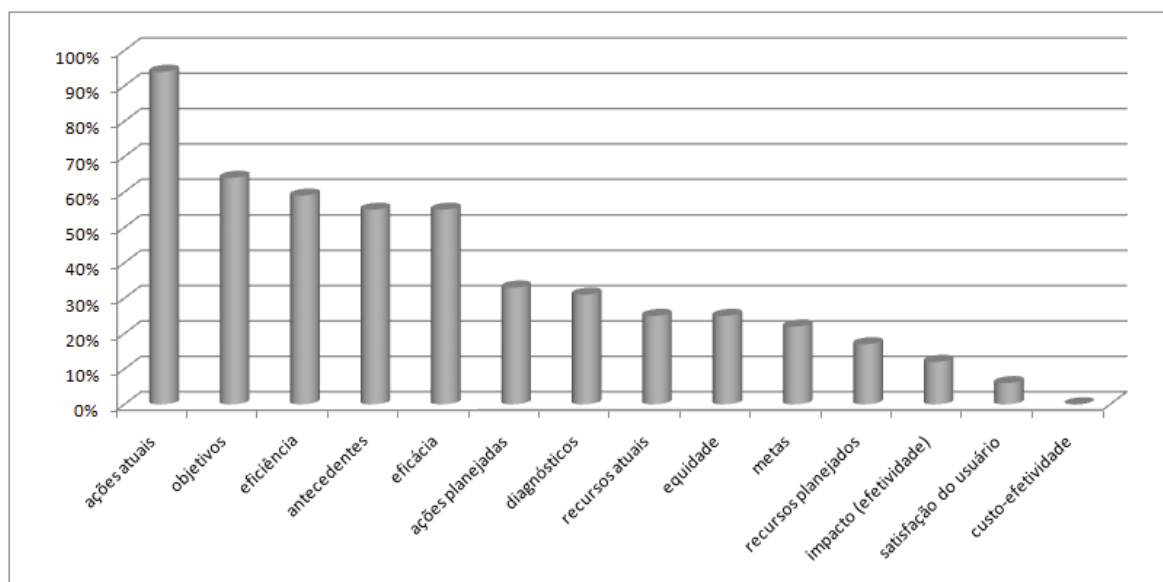
Os 64 textos com informações sobre políticas públicas das áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente acessados através do perfil do governo do Estado de São Paulo durante o mês de junho de 2011 no Twitter foram

avaliados com a metodologia acima descrita e obtiveram, em média, 32% do total de dados que seria possível atingir caso houvesse informações completas para todas as políticas e em todas as categorias consideradas, ou seja, se cada um dos textos estudados obtivesse os 28 pontos possíveis conforme a metodologia empregada (dois pontos para cada uma das 14 categorias formuladas). O IQI pode ser tido como indicador da insuficiência dos dados presentes nos textos analisados em relação ao que seria desejável, do ponto de vista da disponibilidade de informação tida como necessária no contexto teórico-metodológico da pesquisa, para fundamentar uma performance mais vigorosa nos campos da deliberação ampliada.

Há diferenças significativas entre as categorias de informação. O eixo vertical do Gráfico 1 registra o percentual de políticas, entre as 64 analisadas, que registraram ao menos informações superficiais (em extensão inferior a 200 caracteres) referentes a cada uma das 14 categorias de análise (eixo horizontal). Nota-se a prevalência de dados básicos sobre as políticas correspondentes às categorias “ações atuais” (94% das políticas analisadas possuem informações relacionadas), “objetivos” (64%) e “eficiência” (59%), ao passo que categorias como “satisfação do usuário” (6%) e “custo-efetividade” (0%) registraram pouca ou nenhuma informação.

Já as 57 políticas no perfil do Governo Federal no Twitter permitiram a obtenção de 25% do total de

Gráfico 1 - Informações sobre políticas públicas, segundo categorias de análise, acessadas através do perfil do governo do Estado de São Paulo no Twitter em junho de 2011



Fonte: elaboração do autor.

dados que seria possível atingir, caso houvesse informações completas para todas as políticas e em todas as categorias consideradas, o que representa um IQI levemente inferior ao registrado para o Estado de São Paulo.

Novamente, prevaleceram informações básicas sobre as políticas, apresentadas em torno das categorias “objetivos” (74% das 57 políticas analisadas possuem dados referentes) e “ações atuais” (63%), ao passo que as categorias “satisfação do usuário” (3%) e “custo-efetividade” (0%) apresentaram pouca ou nenhuma informação (Gráfico 2).

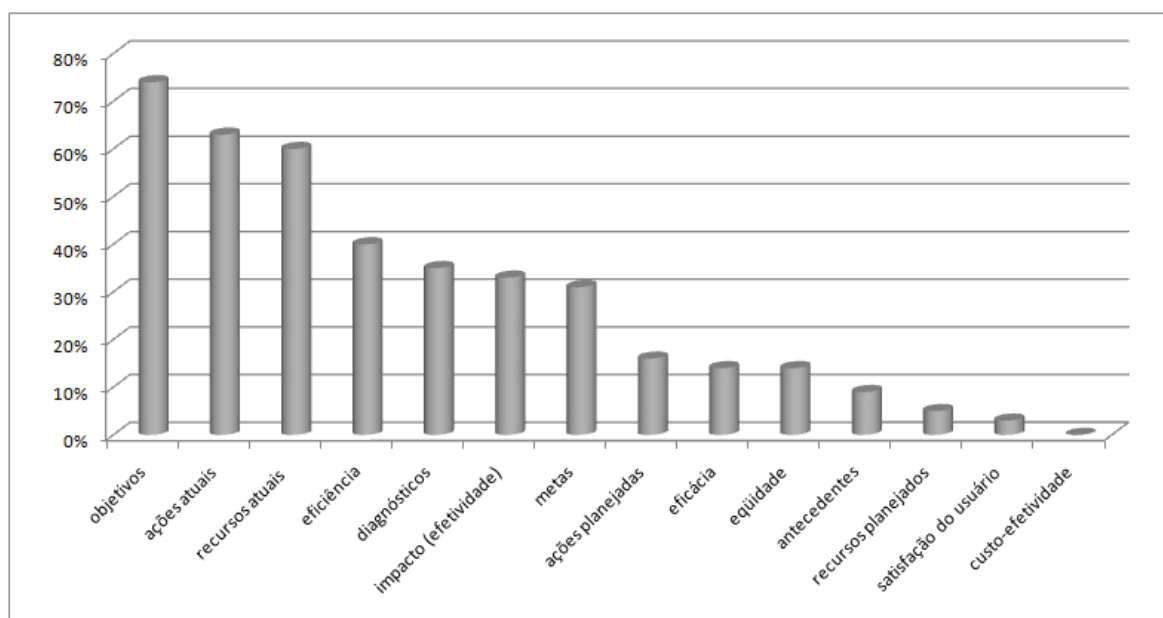
Similaridades significativas emergem da comparação entre o desempenho dos dois governos na difusão de informação através do Twitter. De forma geral, o IQI, de 32% no perfil

do governo paulista e 25% no Governo Federal, é baixo em relação ao que poderia ser considerado adequado, no contexto teórico-metodológico da pesquisa, para fundamentar a deliberação política, ainda que pensada nos termos da deliberação ampliada, praticada sem objetivos definidos, com temáticas aleatórias e em fóruns transitórios.

Segundo a interpretação que propomos para este aspecto dos resultados, a insuficiência de informações detectada igualmente em ambos os portais estudados pode ser atribuída a uma combinação de dois fatores.

Em primeiro lugar, está a relativa ausência de um referencial objetivo para orientar a produção de conteúdo em portais eletrônicos de governo. Não seria descabido supor que a maioria dos editores

Gráfico 2 - Informações sobre políticas públicas, segundo categorias de análise, acessadas através do perfil do Governo Federal brasileiro no Twitter em junho de 2011



Fonte: elaboração do autor.

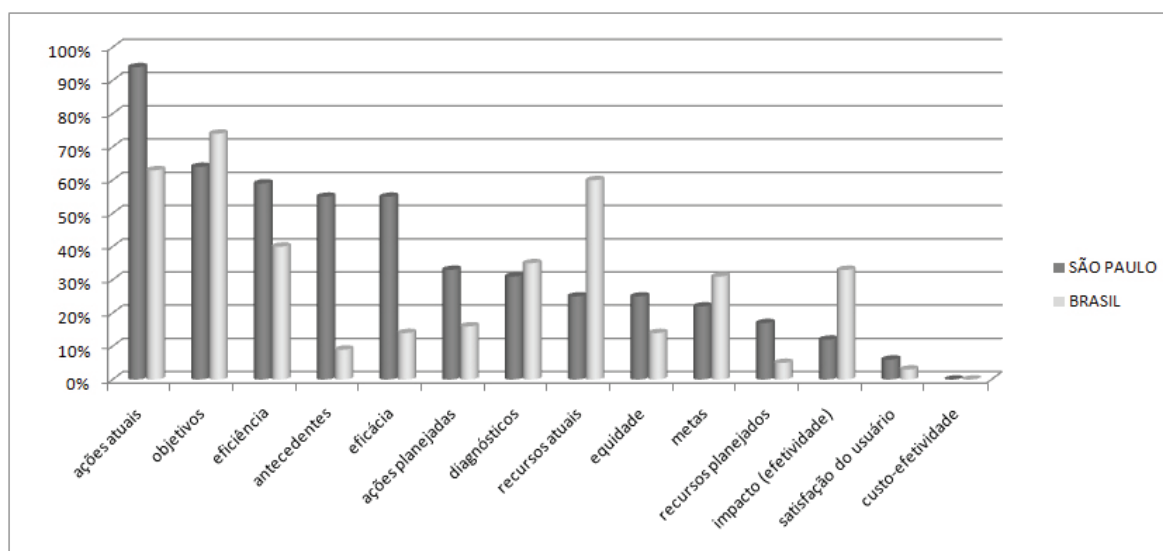
de conteúdo seja composta por jornalistas, formados no quadro dos limites de tempo e espaço impostos pelas rotinas industriais de produção da notícia (SOUSA, 2002; WOLF, 2008).

Em segundo lugar está a associação entre sistema político-institucional e modelo de mídia apontada nos trabalhos de Hallin e Mancini (2004, 2012), que, embora originalmente pensada para relacionar as características de cultura política de um país ao seu formato de exploração de mídias comerciais e de serviço público de radiodifusão, pode ser refeita para explicar por que razão, em determinado país, a importância da disponibilidade pública da informação sobre gestão pública tende a não ser reconhecida. O pluralismo, por exemplo, tenderia a ser mais prezado em países de tradição democrática

mais longa e consolidada, favoráveis à ideia de que cada corrente política deve encontrar uma forma adequada de expressão nas mídias, sejam elas comerciais ou públicas. Países com menor tradição democrática, ao contrário, aceitariam a exclusão de determinadas vozes do debate público, porquanto elas aparentem ser minoritárias ou não razoáveis segundo um suposto entendimento da maioria. Na atualização do conceito, podemos sustentar que a relevância, para o aprofundamento da democracia, da própria existência de informação diversificada sobre a gestão de políticas públicas nos portais eletrônicos de governo tende a ser menos reconhecida no Brasil.

Estudos empíricos comparativos internacionais seriam necessários para elucidar a validade

Gráfico 3 - Informações sobre políticas públicas, segundo categorias de análise, acessadas através do perfil dos governos paulista e federal brasileiro no Twitter em junho de 2011



Fonte: elaboração do autor.

desta interpretação. Além disso, é forçoso reconhecer que esta forma de interpretar o fenômeno da insuficiência de informações em portais eletrônicos de governo poderia ser fragilizada pelo confronto com as previsíveis considerações de editores de conteúdo sobre a presumida falta de recursos dos usuários para ler sobre o assunto, sejam elas de tempo, atenção, interesse ou habilidades cognitivas. Ou seja, um editor de conteúdo de portal de governo pode tentar justificar a escassez de informação com a desculpa de que usuário nenhum teria vontade, energia ou capacidade para apreender informação sobre, por exemplo, as 14 categorias aqui propostas. Mas semelhante argumentação encobriria a possibilidade de que o vetor do fenômeno seja uma determinada compreensão sobre a qualidade da democracia desejável em um país, o nível de informação a ela necessário e a

missão pública das tecnologias no contexto das democracias digitais contemporâneas.

Outras similaridades requerem interpretações adicionais. Como já indicado, as duas primeiras categorias com mais disponibilidade de informações são “ações atuais” e “objetivos”, alternando-se apenas sua posição; as duas últimas categorias também são as mesmas nos perfis analisados: “satisfação do usuário” e custo-efetividade” (Gráfico 3). A categoria “eficiência” está bem posicionada em ambos os perfis (terceiro no governo paulista e quarto no perfil federal), enquanto a categoria “recursos planejados” está mal posicionada em ambos (11º em São Paulo e 12º na esfera federal).

“Ações atuais” e “objetivos” dizem respeito a dados essenciais sobre as políticas. São os

mais frequentes, em tese, porque se referem exatamente ao seu propósito e aplicação. Já a presença de dados sobre “eficiência” parece denotar a preocupação dos gestores de conteúdo dos portais digitais em propagar a imagem de que os governos são capazes e fazem tudo que seja possível para os serviços públicos atenderem de fato quem deles precisa. Nesse sentido, os portais digitais seriam usados menos como instrumento de *accountability* e mais como ferramenta de propaganda política. Embora não haja necessariamente contradição entre estas duas finalidades, as técnicas para a efetivação de um e de outro tendem a ser diferentes.

Informações sobre “recursos planejados”, embora sejam relevantes para se avaliar a seriedade do planejamento envolvido na implementação de uma política pública, podem ser escassas nos portais digitais porque os governos não querem se comprometer com promessas possíveis de não serem cumpridas, nem dar munção para os adversários cobrarem promessas eventualmente quebradas.

“Satisfação do usuário” e “custo-efetividade”, categorias de informação praticamente ausentes na amostra estudada, podem indicar a presença de traços da cultura política de uma democracia em consolidação, em que, novamente, o pluralismo de informações não é um valor necessariamente apreciado. Indicadores de “satisfação do usuário”, embora fundamentais para a avaliação de qualquer política pública, parecem não ser aferidos (o que

demandaria ações custosas) ou revelados (por serem possivelmente negativos) pelos governos em seus portais digitais. Já as informações sobre “custo-efetividade” exigiriam o exame objetivo de alternativas e a apresentação de justificativas sobre a linha de ação escolhida. Os governos parecem se esquivar da admissão de que adotaram apenas uma entre muitas alternativas disponíveis, preferindo outras por razões específicas, que assim permanecem ocultas. Ou seja, os portais digitais de governo não concedem ao cidadão a possibilidade de saber mais sobre os efeitos da realização da política como meio de negociação entre interesses diversos, que oferecem alternativas de ação com méritos distintos. Para o público em geral, a política executada pelo governo deve figurar como a melhor opção possível ou, de preferência, a única saída.

Em torno das oito políticas representadas na porção central do Gráfico 3, há discrepâncias significativas em relação ao tratamento verificado em cada um dos portais de governo estudados. O Governo Federal se destacou pela oferta de informações sobre “recursos atuais” humanos, materiais e financeiros empregados nas políticas enfocadas, na forma de números e abordagens detalhadas, e sobre “impacto (efetividade)”, com dados provenientes de macro avaliações sobre os efeitos duradouros das políticas. No portal do governo paulista, as categorias “antecedentes” e “eficácia” obtiveram números mais altos, o que pode denotar preocupação com a exposição do contexto que motivou a criação das políticas e a verificação das mudanças desejadas por sua execução. No

entanto, explicações mais abrangentes para essas diferenças ainda precisam ser buscadas.

Note-se, inclusive, que não foram identificadas diferenças significativas na disponibilidade de informações referentes a cada uma das quatro diferentes áreas de políticas públicas estudadas: assistência social, saúde, educação e meio ambiente. Por isso optamos por apresentar somente o desempenho geral obtido em média no conjunto das quatro áreas em relação à qualidade de informação correspondente a cada uma das 14 categorias de análise empregadas.

5 Considerações finais e recomendações

O desenho de pesquisa que propusemos teve como pressuposto o reconhecimento de que o Twitter, ferramenta que admite vários usos para a difusão e troca de mensagens sobre a política formal, com potencial para a formação de comunidades de eleitores e simpatizantes, tem sido usado inclusive para constituir, de maneira inovadora, um filtro de informações sobre políticas públicas. Este uso decorre da postagem constante de *tweets* por gestores de perfis de governos, que proveem *links* para acesso de textos noticiosos sobre políticas públicas coordenadas por secretarias, ministérios, autarquias e outras instâncias de gestão pública. O Twitter funciona como uma espécie de sumário para acessar informações de governo, um filtro relevante que orienta a navegação seletiva entre centenas de textos que detalham o funcionamento

de serviços públicos e a performance de governo em sua gestão e oferta.

Os dados empíricos obtidos em nosso estudo indicam que os textos acessados via Twitter se caracterizam pela insuficiência de informações sobre políticas públicas das áreas de assistência social, saúde, educação e meio ambiente, ao menos em relação às 14 de categorias de análise propostas: antecedentes; diagnósticos; objetivos; métodos; recursos atuais; ações atuais; recursos planejados; ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto; custo-efetividade; satisfação do usuário; equidade. Em média, as páginas do governo paulista e do Governo Federal apresentaram, respectivamente, 32% e 25% dos dados que seriam adequados para fundamentar uma inserção mais vigorosa no campo da deliberação pública.

Ao interpretar estes números, sustentamos que a escassez de referenciais para os editores de conteúdo dos portais eletrônicos de governo pode ser a causa preponderante das insuficiências detectadas. E, diante da falta de diretrizes, critérios típicos das rotinas industriais de produção da notícia comuns ao jornalismo comercial seriam adotados.

Para enfrentar o problema, sugerimos que as 14 categorias de análise aqui propostas poderiam ser utilizadas como critérios para a produção de informações sobre políticas públicas a serem veiculadas em portais eletrônicos de governo. Ao orientar a busca de dados para compor

os textos, os editores de conteúdos poderiam empregar critérios para abranger as dimensões indicadas, com aporte da ciência política, no âmbito da área de avaliação de políticas públicas. Isto exigiria independência dos governos, no contexto do que as ciências da comunicação delimitam como comunicação pública, não estatal. A convergência interdisciplinar entre ciência política e ciências da comunicação pode ser fértil como vetor de conhecimentos sobre como construir e manter portais eletrônicos de governo capazes de corresponder às exigências da cidadania enquanto direito à informação nas democracias contemporâneas.

Finalmente, os *tweets* poderiam ser explorados como entradas de um índice não só para determinados textos com informações sobre políticas públicas, mas também para determinados aspectos das políticas. O desafio de prover dados nas 14 dimensões aqui propostas inclui o desafio de construir páginas com recursos de hipertexto e multimídia capazes de sustentar o interesse do público em geral. Desta forma, uma única página e um único texto não dariam conta de todas as dimensões. Seria necessário dispor os dados por páginas diferenciadas, com fácil navegação entre elas. Vale apontar que abranger as 14 dimensões não implica a produção de abordagens enciclopédicas. Em nossa metodologia, consideramos que informações em profundidade adequada já são viáveis utilizando-se pouco mais de 200 caracteres, em média, o que equivale a duas ou três linhas de texto. Com criatividade, os

tweets poderiam ligar-se à diversidade de aspectos relevantes das políticas públicas, fazendo do Twitter uma ferramenta de enorme valor para dinamizar o acesso a informações sobre gestão pública.

Referências

AGGIO, C. As campanhas políticas no Twitter: uma análise do padrão de comunicação política dos três principais candidatos à presidência do Brasil em 2010. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 4, 2011. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Compolítica, 2011.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BLUMLER, J. G.; COLEMAN, S. **Realising democracy online: a civic commons in cyberspace**. London, England: IPPR, 2001.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-50, jun. 2007.

BRAGATTO, R. C.; VEIGA, L. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 1., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2006.

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CAVANAUGH, J. W. E-democracy: thinking about the impact of technology on civic life. **National Civic**

Review, Hoboken (NJ), v. 89, n. 3, p. 229-234, Fall 2000.

CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G. O uso do Twitter nas eleições de 2010: o microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná.

Contemporanea, Salvador, v. 9, n. 2, p. 319-334, ago. 2011.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

DUJISIN, R. A. Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico. In: DUJISIN, R. A.; VIGÓN, M. P. (Org.) **América Latina Puntogob**: casos y tendencias en gobierno electrónico. Santiago: FLACSO, 2004.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. **Comparing media systems**: three models of media and politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. **Comparing media systems beyond the western world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HARRIS, S.; HANSEN, A. The Internet: changing the way we communicate. In America's investment in the future: NSF celebrating 50 years. Arlington, VA, United States: **National Science Foundation**, 2000.

MAIA, R. C. M. A deliberação nos media: apontamentos conceituais. **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 30, p. 81-120, 1º sem. 2008.

MARQUES, F. P. J. A. Estratégias de comunicação política online: uma análise do perfil de José Serra no Twitter. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35, 2011, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, 2011.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online.

E-Compós, Brasília, v. 9, p. 1-20, ago. 2007.

NICOLÁS, M. A.; BECHER, A.; BRAGA, S. S. Elites políticas e NTICs: uma análise do uso da internet pelos candidatos aos governos estaduais e ao senado nas eleições brasileiras de outubro de 2010. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35, 2011, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, 2011.

ROTHBERG, D. Portais eletrônicos de governo e a contribuição da informação e da comunicação para a expansão da cidadania. In: **Anais do 34º Encontro Anual da Anpocs. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**. Caxambu, MG, 2010.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 32, n. 55, p. 203-229, jan./jun. 2011.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SOUSA, J. P. **Teorias da notícia e do jornalismo**. Chapecó, SC: Argos, 2002.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/jun. 2008.

UNITED NATIONS. **UN global e-government readiness report 2005: from e-government to e-inclusion**. Nova York, 2005.

WOLF, M. **Teorias das comunicações de massa**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

Digital democracy and social networks: Twitter as a filter of political information

Abstract

The internet, with its hypertext and multimedia features, can be a support for the dissemination of information in an attractive way, which may contribute to the strengthening of democracy. Recent innovation, social networks have been explored also as a resource to attract the interest of the broader public to information about public policies. This paper presents and discusses the results of an empirical study which assessed, through content analysis, the breadth and depth of information offered by the Sao Paulo state government and the federal government in texts accessed through Twitter to publicize purposes, lines of action and limits of public policy in the areas of welfare, health, education and environment. The results indicate that the information available tend to focus mainly on goals, resources and current actions of policies, whereas there can be found few data on planned features, relation between cost and effectiveness and user satisfaction.

Keywords

Social networks. Public communication. Information. Public policies.

Democracia digital y las redes sociales: el Twitter como filtro de la información política

Resumen

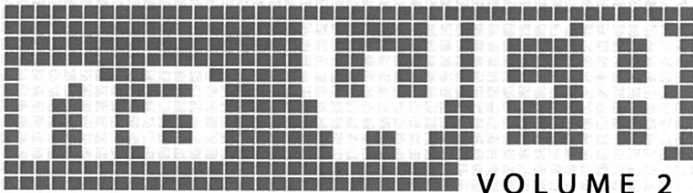
La internet, con sus recursos multimedia e hiper textuales, puede ser un apoyo para la presentación de la información de una manera atractiva, lo que puede contribuir para la profundización de la democracia. Innovaciones recientes, las redes sociales han funcionado también como un medio para atraer el interés del público por la información sobre las políticas públicas. Este artículo presenta y discute los resultados del estudio empírico que evaluó, mediante análisis de contenido, el alcance y la profundidad de la información ofrecida por el gobierno del estado de San Pablo (Brasil) y el gobierno federal en los textos informativos que pueden accederse a través de Twitter para dar a conocer las intenciones, líneas de acción y los límites de las políticas públicas en las áreas de bienestar social, salud, educación y medio ambiente. Los resultados indican que la información disponible tiende a centrarse principalmente en mostrar los objetivos, los recursos y las acciones de los proyectos actuales, mientras que son muy pocos los datos que especifiquen las características planeadas, las relaciones entre coste y eficacia y satisfacción del usuario.

Palabras-Clave

Redes sociales. Comunicación pública. Información; Políticas públicas.

- 3.10 ROTHBERG, D. Tecnologias de democracia digital como novas ferramentas de sustentação da deliberação pública. In: HAYASHI, M. C. P. I. RIGOLIN, C. C. D.; BARBOSA, H. (orgs.). *Governo na web. Volume 2: reflexões teóricas e práticas*. Campinas: Alínea; Capes, 2015a, p. 111-126.

GOVERNO



VOLUME 2

REFLEXÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

MARIA CRISTINA P. INNOCENTINI HAYASHI
CAMILA CARNEIRO DIAS RIGOLIN
HENRIANNE BARBOSA
ORGANIZADORAS





DIRETOR GERAL

Wilson Mazalla Jr.

COORDENAÇÃO EDITORIAL

William F. Mighton

COORDENAÇÃO DE REVISÃO E COPYDESK

Alice A. Gomes

REVISÃO DE TEXTOS

Bruna Oliveira Gonçalves

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA

Fabio Diego da Silva

Patricia Lagoeiro

Tatiane de Lima

CAPA

Paloma Leslie

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Governo na Web: reflexões teóricas e práticas,
volume 2 / organizadoras Maria Cristina Piumbato
Innocentini Hayashi, Camila Carneiro Dias
Rigolin, Henrianne Barbosa. -- 1. ed. --
Campinas, SP: Editora Alínea, 2015.

Bibliografia

1. Administração pública - Brasil - Recursos de rede de computador 2. Comércio eletrônico
3. Documentos públicos eletrônicos - Brasil
4. Governo eletrônico 5. Internet na administração pública 6. Serviços de informação on-line
- I. Hayashi, Maria Cristina Piumbato Innocentini.
- II. Rigolin, Camila Carneiro Dias. III. Barbosa, Henrianne.

15-05738

CDD-352.380285

Índices para catálogo sistemático:

1. Governo eletrônico: Serviços de informação eletrônica: Administração pública
352.380285

ISBN 978-85-7516-648-2

Todos os direitos reservados ao

Grupo Átomo e Alínea

Rua Tiradentes, 1053 - Guanabara - Campinas-SP
CEP 13023-191 - PABX: (19) 3232.9340 e 3232.0047

www.atomoealinea.com.br

Impresso no Brasil

Sumário

Apresentação	7
PARTE 1	
E-Gov no Brasil: passado, presente, futuro	13
Capítulo 1	
Internet, Governo Eletrônico e Participação Política: a distância entre a teoria e a realidade empírica no Brasil	15
<i>José Antonio Gomes de Pinho e Fabiano Maury Raupp</i>	
Capítulo 2	
Histórico, Motivações e Perspectivas para o e-Gov no Brasil	35
<i>Eduardo Henrique Diniz</i>	
Capítulo 3	
De e-Gov a e-Governança: modelo de e-gov voltado à governança pública	53
<i>Roberto Carlos dos Santos Pacheco, Denilson Sell, José Salm Jr. e José Leomar Todesco</i>	
PARTE 2	
Democracia Digital e Participação Pública	91
Capítulo 4	
Inovação e Democratização na Administração Pública Brasileira: avanços e limites estruturais	93
<i>José Luís Bizelli</i>	

Capítulo 5

Tecnologias de Democracia Digital como Novas Ferramentas de Sustentação da Deliberação Pública.....	111
<i>Danilo Rothberg</i>	

Capítulo 6

Informação como Instrumento de Ação e de Reflexão Política.....	127
<i>Marcos Costa Lima e Angela do Nascimento</i>	

Capítulo 7

Participação Pública e Democracia Eletrônica no Brasil: consultas públicas on-line na área de meio ambiente	151
<i>Camila Carneiro Dias Rigolin, Henrienne Barbosa e Maria Cristina Piombato Innocentini Hayashi</i>	

PARTE 3

Tecnologias da Informação, Gestão Pública e Inclusão Digital	163
---	------------

Capítulo 8

Gestão Pública e Tecnologia de Informação: um panorama contemporâneo	165
<i>Ana Cláudia Niedhardt Capella</i>	

Capítulo 9

Investimento em Tecnologia da Informação e Eficiência da Justiça Brasileira: uma análise de correlação.....	189
<i>André Andrade e Luiz Antonio Joia</i>	

Capítulo 10

Inclusão Digital: dilemas conceituais e outras reflexões	211
<i>Antonio Ribeiro de Almeida Jr. e Thales Haddad Novaes de Andrade</i>	

Capítulo 11

Cidade Digital: o que esperar? Inovação social e novos arranjos institucionais	223
<i>Maria Teresa Miceli Kerbaui e Oswaldo Gonçalves Junior</i>	

Sobre os Autores	241
------------------------	-----



CAPÍTULO 5

Tecnologias de Democracia Digital como Novas Ferramentas de Sustentação da Deliberação Pública

Danilo Rothberg¹

Introdução: contexto de uso da tecnologia nas democracias

As novas tecnologias de informação e comunicação impactaram a democracia e o exercício da cidadania ao proporcionarem o aumento da disponibilidade de informações sobre políticas públicas e a criação de mecanismos de participação no processo de formulação da decisão política, como em consultas públicas digitais promovidas pelo poder público com cada vez mais frequência e abrangência.

Mas, no Brasil, a presença do Estado na Internet, seja através de portais eletrônicos de governo ou na manutenção de redes sociais criadas para atender demandas de informação dos usuários, ainda requer expansão para que as tecnologias sejam exploradas de maneira adequada no aprofundamento da vida democrática. O cenário atual é de exigências diferenciadas de formação para a cidadania, em especial em relação ao desenvolvimento de habilidades necessárias para a participação na formulação compartilhada de políticas públicas.

No contexto da teoria democrática deliberativa, espera-se que os cidadãos sejam qualificados para a convivência democrática, adquirindo hábitos de comparti-

1. O autor agradece ao CNPq e à Pró-reitoria de Pesquisa da Unesp (Programa Primeiros Projetos) pelo apoio concedido à pesquisa ligada a este trabalho.

lhamento de ideias e raciocínio importantes para a formulação de decisões de maneira coletiva em consultas públicas digitais promovidas pelo poder público, como pensamento crítico, abertura à legitimidade de novas ideias, ponderação diante de fatos ambíguos e construção de perspectivas sustentadas por dados confiáveis.

O desafio, neste contexto, é tornar os meios de comunicação pública digital mais sensíveis às mudanças de cultura política trazidas pelas novas tecnologias para as formas sociais de construção da cidadania. Portais eletrônicos de governo devem dar suporte à alimentação de redes de deliberação e análise de implicações sociais e impactos ambientais de políticas públicas.

Questões de pesquisa relevantes neste contexto:

1. Quais são os obstáculos de natureza política, cultural e de gestão da comunicação pública digital que se colocam à expansão de redes de participação na formulação compartilhada de políticas públicas?
2. Quais são os meios mais eficazes para incentivar e orientar as mudanças necessárias ao enfrentamento daqueles obstáculos?

Este texto² apresenta conexões teóricas originais em busca de respostas para estas questões. Mecanismos adequados de deliberação virtual, em consonância com o estágio atual de complexidade das teorias da área, e ambientes informacionais compatíveis com as explicações teóricas para a formação dos sistemas de crenças pessoais são analisados em seu potencial de exploração das tecnologias para sustentar a sociabilidade democrática. Em primeiro lugar, serão revisados brevemente aspectos das teorias da democracia e do uso da Internet para o aprofundamento democrático. Em segundo lugar, serão caracterizadas maneiras pelas quais as tecnologias podem ser exploradas na criação de sistemas adequados à deliberação democrática, que exige uma forma particular de inserção social. Considerações finais sintetizam as contribuições do artigo, que sinalizam traços normativos do percurso futuro de desenvolvimento da democracia digital.

Democracia digital, teoria democrática e deliberação

Em 1995, a internet começou a passar ao uso público, após a *National Science Foundation Network*, que coordenou a criação da *World Wide Web* nos Estados Unidos, ter eliminado as restrições à exploração comercial da rede (Harris; Hansen, 2010).

2. Este texto é uma versão estendida de artigo apresentado no XI Congresso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación (Alaic), realizado em Montevideo (Uruguai), em maio de 2012. Alguns aspectos adicionais foram inicialmente desenvolvidos em Rothberg (2014).

Sua utilização para fins cívicos já se dava desde 1994, ano de lançamento de uma pioneira iniciativa de democracia digital, o Minnesota Politics and Public Policy E-mail Forum (MN-politics), lista de discussão por e-mails, sem moderadores, sobre os candidatos ao Congresso dos Estados Unidos (Blumler; Coleman, 2001; McKee, 2008). O MN-politics continua ativo com blogs, wikis e fóruns, em www.e-democracy.org.

Os primeiros cinco anos de uso da internet para o aprofundamento democrático foram avaliados por Cavanaugh (2000) de forma positiva. Mas ele alertava para a exigência de a rede ser usada para a construção compartilhada de políticas públicas, sob o risco de as tecnologias não serem capazes de reverter a apatia política, ao reduzir os cidadãos ao papel de consumidores.

Cavanaugh (2000) sustentava que o uso da internet em campanhas eleitorais não traria, necessariamente, meios para os cidadãos encontrarem pontos em comum para deliberar sobre as prioridades das políticas públicas.

O uso intensivo e preferencial da internet, em todo o mundo, para funções de governo eletrônico, como pagamento de taxas e tributos, obtenção de declarações, certificados, licenças e informações legais, parece sinalizar que a deliberação sumiu das prioridades no uso democrático da rede. A expansão do potencial da internet como suporte de democracia digital depende da realização de consultas públicas, fóruns e mecanismos diversos para receber as contribuições de cidadãos e setores sociais. Também será fundamental, conforme aponta relatório da Organização das Nações Unidas, a provisão de informações abrangentes sobre a gestão de políticas públicas para que seja possível embasar avaliações da performance de mandatários (United Nations, 2005).

E mesmo no mundo *off-line* as evidências não são animadoras. Apesar do impacto positivo de novas e bem-sucedidas experiências deliberativas, como as conduzidas por Fishkin (1991), para a revisão da teoria democrática, no sentido de ampliar o papel da deliberação na governança, pesquisas recentes não autorizam a permanência de um otimismo irrestrito em relação às potencialidades da deliberação para a realização da democracia. As resistências vêm de mandatários que parecem não aceitar ou não compreender a função do debate, até mesmo nos Estados Unidos, apesar de seu pioneirismo cívico na Internet. Um recente relatório divulgado pela organização *Deliberative Democracy Consortium*, com resultados de uma sondagem das opiniões de parlamentares daquele país sobre suas atividades deliberativas presenciais, como audiências públicas e encontros com eleitores, registra que os congressistas avaliam os cidadãos como mal-informados, desrespeitosos, incapazes de se comprometer com discussões responsáveis e de compreender as restrições econômicas, políticas e legais que naturalmente afetam o governo (Nabatchi; Farrar, 2011).

No Brasil, em particular, e de maneira geral, na América Latina, constata-se também a tendência de uso preferencial da Internet para recursos de governo eletrônico e baixa intensidade de exploração de recursos de democracia digital (Braga, 2007; Marques; Miola, 2007; Bragatto; Veiga, 2006; Silva, 2005).

O fenômeno pode em parte ser atribuído à desconfiança de muitos governos sobre as alegadas vantagens de compartilhar etapas da formulação de políticas públicas. Nesse sentido, justifica-se o esforço de avançar teoricamente em busca de argumentos convincentes para fundamentar a expansão das tecnologias digitais de deliberação. O estágio atual do debate acadêmico em torno das possibilidades da democracia deliberativa indica que os mecanismos deliberativos digitais trazem respostas a prementes questionamentos, relacionados à validade da deliberação como forma de resolução de conflitos, em direção à formulação de políticas que atendam de maneira igualitária as diferentes demandas sociais.

Conexões entre a teoria democrática deliberativa e o potencial de democracia digital têm sido efetuadas com frequência no debate internacional (Dahlberg, 2001; Coleman, 2004; Polat, 2005; Wiklund, 2005; Muhlberger, 2005; Wright; Street, 2007; Coleman; Blumler, 2009), com repercussões sobre a academia brasileira, que tem avançado rapidamente em torno do tema (Faria, 2012; Correia; Maia, 2011; Maia, 2011; Sampaio; Marques; Maia, 2011; Rothberg; Kerbauy, 2011; Sampaio, 2011; Bragatto, 2011; Rothberg, 2010; Bezerra; Jorge, 2010; Marques, 2006; Gomes, 2005).

Além disso, as contribuições e os limites da obra de Habermas (1984, 1989, 1995, 2003), para o aprofundamento da teoria democrática deliberativa, foram exaustivamente elucidados (Calhoun, 1992; Nobre, 2004; Dryzek, 2004; Cohen, 2009; Bohman, 2009; Chambers, 2009; Benhabib, 1996).

No entanto, ainda não foram cabalmente indicadas as maneiras pelas quais a democracia digital responde a muitos dos desafios postos pelo estágio atual de elaboração da teoria democrática deliberativa. É nessa direção que caminharemos, de forma a contribuir para apontá-las. No percurso, utilizaremos contribuições dos autores que com mais frequência estão presentes na literatura, mas organizados de acordo com um raciocínio diferenciado, que se propõe a combinar os principais aspectos do debate atual a fim de trazer à tona novos objetivos a serem explorados por tecnologias de democracia digital.

Ao notar que a constituição de uma esfera pública homogênea, nos termos habermasianos, não é viável nas sociedades estratificadas e multiculturais contemporâneas, Fraser (1992) sugere que arranjos capazes de acomodar o confronto entre uma pluralidade de públicos competitivos poderão se revelar mais eficientes para acolher e incentivar a deliberação política. A participação paritária se torna mais factível em arenas delimitadas, nas quais setores com menor poder discursivo podem ter mais

chance de não serem submergidos pela prevalência de grupos ancorados em argumentos historicamente predominantes.

A revisão das obras de Habermas, sustenta Fraser (1992), fortalece a perspectiva de que múltiplas esferas públicas, arquitetadas em torno da discussão sobre políticas específicas, podem ser mais adequadas como suporte de deliberação democrática. É verdade que, no interior de uma arena circunscrita, podem ocorrer transgressões à norma paritária: determinados públicos competitivos podem interditar o debate de maneira a prejudicar a expressão de outros públicos. Ainda assim, para Fraser, o efeito principal da existência de múltiplas esferas públicas discursivas será o aumento da pluralidade na deliberação, uma vez que tal arranjo societário permite mais facilmente o questionamento do privilégio de setores que buscam fundamentar sua hegemonia em argumentos historicamente hegemônicos.

Além disso, múltiplas esferas públicas podem prover mais liberdade à expressão multicultural necessária à formação de discursos identitários. Fraser (1992) lembra que ambientes deliberativos não devem ser tidos como circunstâncias nas quais os participantes exibirão apenas argumentos acabados, tecidos em contextos anteriores. Na prática da deliberação, ocorre muitas vezes de os argumentos se construírem exatamente durante o debate, no confronto com posições diversificadas. Segundo a teoria democrática deliberativa, é justamente a negociação entre perspectivas fluidas e contraditórias o elemento capaz de contribuir para gerar políticas melhores – no sentido de que seus formuladores tenham sido expostos às variadas posições alheias para ponderarem sobre a legitimidade de suas próprias demandas, e os consensos, ainda que temporários, sejam obtidos através de um processo de depuração no qual as virtudes e as fragilidades das posições envolvidas são examinadas. Ou seja, ao expor-se ao discurso alheio que defende posição oposta à sua, um participante pode ser levado a rever suas exigências de modo a acomodá-las ao cenário de reivindicações eventualmente muito diferentes. Naturalmente, as demandas serão parte de um quadro mais amplo, no qual componentes de identidade interagem na composição de um perfil público. Ao darem suporte ao exame de questões pontuais, sob um âmbito relativamente limitado de perspectivas, os arranjos circunscritos podem ser propícios à formulação de proposições que façam justiça ao perfil identitário dos diversos participantes.

Podemos observar aqui que a idealização presente em Habermas, a respeito da esfera pública como meio de formulação de opiniões, persiste na ideia de múltiplas esferas públicas de Fraser. Seja ela única e global, ou limitada e temática, a esfera pública ainda dependerá, para ser viável como suporte deliberativo, da disposição dos participantes de se engajar com honestidade e sinceridade na busca por soluções que, embora dificilmente sejam totalmente consensuais, ao menos assim poderão ser

consideradas no âmbito de compromissos transitórios, dependentes de tréguas e hesitações temporárias.

No entanto, evidências empíricas apontam que, raramente, se verifica uma esfera pública assim construtiva na realidade. De forma geral, conforme sublinha Maia (2011), uma sociedade civil robusta pode servir a qualquer tipo de propósito, incluindo a perseguição e a admoestação a outros indivíduos e grupos, a incitação ao ódio ou à violência (p. 55). Em particular, a literatura tem indicado que nos conselhos gestores de políticas no Brasil, por exemplo, as discussões, com frequência, degeneram para o embate infrutífero entre opiniões irredutíveis; a qualidade dos argumentos é insuficiente para o contexto; e o poder de setores hegemônicos, entre eles o próprio setor público – secretarias, autarquias etc. –, compromete a legitimidade da deliberação (Avritzer, 2008, 2010; Dagnino; Tatagiba, 2007).

E mesmo a análise da conversação virtual em fóruns online no Brasil e no Reino Unido não inspira necessariamente uma avaliação positiva de seu potencial deliberativo (Santos; Penteado; Araújo, 2009; Mendonça; Pereira, 2011; Coleman, 2004). As características da conversação virtual sobre política dependem de fatores de cultura política e práticas institucionais, mas a tecnologia utilizada para sua sustentação, conforme se propõe na próxima seção deste texto, pode ajudar a aumentar sua qualidade em termos de contribuição ao desenvolvimento de habilidades participativas, confiança recíproca e tolerância mútua, tidos como valores e recursos necessários à democracia, segundo a tradição política revisada por Maia (2011, p. 54).

Embora não se pretenda aqui um tratamento exaustivo da matéria, é preciso deixar claro que a perspectiva de que a tecnologia contribua para a expansão da deliberação não precisa compartilhar de um otimismo incontido para ser sustentada. De certa forma, é justamente o oposto.

Nas sociedades contemporâneas, como resultados das migrações de massa, diásporas, da cultura de massa globalizada e da esfera pública transacional, a ordem cultural é eticamente pluralista e os padrões de valor e horizontes de avaliação são intensamente contestados (Maia, 2011, p. 64).

Justamente porque a sociedade atual se configura dessa maneira, não cabe esperar o surgimento de debates harmônicos e produtivos simplesmente porque fóruns virtuais ou consultas públicas deram vazão à expressão dos diversos interesses. Para que a deliberação ocorra de forma a evitar a predominância dos setores mais fortes em seus resultados finais e mantenha-se em um curso ordenado em direção à busca de consensos, ainda que transitórios e circunstanciais, ainda há um longo caminho de pesquisa de soluções a ser percorrido por criadores e gestores de artefatos tecnológicos.

Ao menos, muitas experiências têm permanecido atentas à urgência de reduzir o déficit democrático (Norris, 2011). E buscado inovações que se tornaram exemplares nos processos que passaram a ser chamados de formulação interativa de políticas públicas, através dos quais são aplicados arranjos inovadores de metagovernança, ou seja, mecanismos através dos quais as políticas passam a ser menos pensadas de cima para baixo e incorporam formas diversificadas e articuladas de *input* dos variados setores que importam em sua formulação, implementação, execução e avaliação (Torfing; Triantafillou, 2011). Como pressuposto da busca por tais arranjos, está a perspectiva de que políticas mais democráticas tendem a ser mais eficientes – geram maior adesão aos seus propósitos e, portanto, menos desperdício de recursos –, eficazes – atendem com mais facilidade seus objetivos, por enfrentarem menos resistência à sua aplicação, após eventuais barreiras terem sido suspensas com a ajuda da compreensão mútua – e efetivas – os problemas para os quais se buscava soluções são ao menos amenizados, quando não solucionados em grande medida, em um contexto no qual a política é percebida como vetor real de mudança.

Nesse sentido, as tecnologias devem ser exploradas como instrumento atualizado para o aprofundamento da formulação interativa de políticas públicas, já praticadas em muitos países na forma de arranjos complexos de organização social (Torfing; Triantafillou, 2011). De certa forma, pouco há propriamente de novo nos formatos on-line de compartilhamento da decisão pública, exceto a perspectiva de que podem facilitar a busca de perspectivas dos diferentes públicos, a deliberação entre eles, e ampliar a transparência dos processos de gestão que se beneficiem das várias formas de expertise coletadas (Collins; Evans, 2010), além de dar mais visibilidade a como as contribuições de indivíduos e setores participantes são aproveitadas ou não.

A interação entre setores sociais e governos para a formulação de políticas é intrínseca à democracia, mas os graus e formatos com os quais ela se dá sempre variaram muito. Consultas públicas *on-line* e fóruns virtuais não reinventam a roda, mas atualizam uma tradição democrática que, com tais recursos, pode ser revitalizada e ganhar mais espaços, de maneira a contribuir para a reversão da apatia política que, nos países onde o voto não é obrigatório, se torna visível nos decrescentes índices de comparecimento às urnas; e, nos países onde o voto é obrigatório, se manifesta como desconfiança política que tem minado o capital social necessário ao aprofundamento democrático (Rothberg; Kerbaui, 2011).

Uma questão adicional desenvolvida por Fraser (1992) é a distinção entre públicos fracos e públicos fortes. Já explorada na literatura brasileira como perspectiva para análise da performance midiática (Maia, 2004; Gomes, 1998), ela oferece uma baliza importante para pensar as conexões entre democracia digital e deliberação.

Fraser (1992) aponta que a definição habermasiana de esfera pública implica a separação do Estado; a esfera pública não se confunde com o Estado e deve ser pensada preferencialmente como um conjunto informalmente mobilizado de opiniões discursivas não governamentais que pode servir como um contrapeso ao Estado (p. 134), o que lhe asseguraria autonomia e independência, além de legitimidade à “opinião pública” por ela gestada.

Como consequência, a esfera pública se torna um público fraco, no sentido de que ela não se relaciona formalmente com o Estado e não possui sobre ele poder de intervenção ou mesmo garantia de reconhecimento. Neste caso, a influência da esfera pública sobre o processo de formulação de políticas públicas não pode ser assegurada. Embora seja mantida ali a função de meio para a formação da opinião pública, arranjos circunstanciais com os governos serão necessários para o aproveitamento efetivo pela gestão pública das perspectivas ali geradas.

Já a institucionalização dos parlamentos nas democracias modernas veio resultar na constituição de públicos fortes, segundo Fraser (1992) que, em tese, possuiriam traços da esfera pública burguesa habermasiana, por manterem a função de formação da opinião pública, mas teriam se diferenciado de maneira decisiva ao adquirir prerrogativas como meios efetivos de produção da decisão de governo.

Para Fraser (1992), os parlamentos não são necessariamente a única forma possível de concretização de um público forte. Precisamente, Fraser menciona como públicos fortes em potencial as instituições autogestoras de democracia quase direta [como] locais de trabalho auto geridos, centros públicos de saúde infantil ou comunidades de moradores (p. 134), alegadamente capazes de serem arenas para, simultaneamente, a formação da opinião pública e a produção da decisão política.

Mas permanecem em aberto, para Fraser, neste texto publicado originalmente, em 1990, no periódico *Social Text* (Universidade de Columbia), portanto quatro anos antes da pioneira experiência de democracia digital nos Estados Unidos, as relações a serem exploradas em um sistema democrático entre os públicos fortes e os públicos fracos.

Ora, após pouco mais de 20 anos, as tecnologias de democracia digital viriam a oferecer respostas para pensar de maneira completamente inovadora as relações entre públicos fortes e fracos. No âmbito da democracia representativa, os caminhos usuais para o estabelecimento de laços entre ambos passam principalmente por eleições periódicas e, eventualmente, por reuniões regulares de parlamentares com setores sociais e sua base de eleitores (como as *town meetings*, nos Estados Unidos, e as *surgeries*, no Reino Unido). Já sob os experimentos de democracia digital, os parlamentos podem criar consultas públicas para incentivar a expressão e troca de opiniões entre diversos públicos fracos, recebendo formalmente contribuições para a formulação da decisão

política. Mesmo quando as consultas públicas *on-line* são promovidas por ministérios, autarquias ou diretamente pelo Poder Executivo, os projetos de lei dali resultantes, com formulação do Executivo, deverão integrar-se ao processo legislativo parlamentar. Tem-se, portanto, uma criativa maneira de relacionar públicos fortes aos públicos fracos, abrindo, inclusive, uma diversidade de questões a serem enfrentadas para o aperfeiçoamento de tal relacionamento.

Uma das questões mais óbvias diz respeito à seriedade e transparência com que as perspectivas vocalizadas pelos públicos fracos – setores sociais interessados em determinada medida legal, organizados ou não em entidades representativas – serão incorporadas à legislação a ser formulada pelos públicos fortes (instituições políticas democráticas). Já existe uma literatura razoavelmente volumosa sobre esta questão, de forma que ela será deixada de lado aqui. Especialmente, são úteis as contribuições da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2003), governo britânico (Hm Government, 2008) e *Hansard Society* (Coleman; Gotze, 2002), que enfatizam que a necessária *accountability* será exercida mediante compromisso com um cronograma claro dos prazos segundo os quais as contribuições dos diversos públicos poderão ser dadas, de que maneira, sob quais aspectos, como e quando serão efetivamente incorporadas pelas instituições políticas envolvidas.

Outras duas questões importantes dizem respeito às tecnologias de realização de fóruns virtuais e consultas públicas e à qualidade da informação disponível para deliberação. Para que os públicos fracos funcionem como terreno propício à formação esclarecida de opinião, de modo a gerar *inputs* consistentes à formulação de políticas no âmbito dos públicos fortes, é preciso que a tecnologia seja explorada de formas adequadas. Elas serão enfocadas na próxima seção.

Tecnologias para a deliberação democrática

Para dar sustentação à deliberação nos termos que a teoria democrática assinala como adequados, inovações tecnológicas têm sido buscadas com criatividade.

Wright (2006) conduziu estudos de caso que indicam como procedimentos distintos de exploração das tecnologias de informação e comunicação podem resultar em formatos significativamente diferentes para sustentar a deliberação democrática.

Os fóruns virtuais de discussão, por sustentarem comunicação assíncrona e armazenamento de mensagens anteriores, permitem que os usuários acompanhem o debate pregresso, constituindo oportunidades potencialmente muito ricas para um diálogo que pretenda facilitar a elucidação de visões da política e a formação de opiniões. O potencial dos fóruns para o engajamento político se mantém ainda que o

resultado da conversação não seja destinado diretamente como um *input* à formulação de políticas. Nesse sentido, os fóruns virtuais não atingem o mesmo nível de sistematização obtido pelas consultas públicas *on-line*, realizadas por governos ou agências governamentais com o objetivo de obter, formalmente, perspectivas para a criação de políticas públicas específicas. No entanto, podem servir como campos de discussão para o amadurecimento de posicionamentos sobre a política formal.

Ou seja, os fóruns virtuais devem ser tidos como suporte tecnológico que, ao facilitar a conversação sobre política, pode auxiliar a formação equilibrada de opiniões e compor um cenário a ser considerado por mandatários como um painel de visões relevantes dos eleitores sobre as políticas que executam em seu nome (Dahlberg, 2001). Os participantes de um fórum são expostos às visões alheias e podem ser levados a examinar suas próprias posições diante das demandas concorrentes, o que pode, por sua vez, conduzir a ponderações sobre a legitimidade das reivindicações dos setores sociais envolvidos. Como públicos fracos, os participantes de um fórum virtual podem ser incentivados a deliberar sobre políticas no sentido de avaliar em que medida elas podem ser dimensionadas para maximizar os benefícios de determinada linha de ação para seus públicos-alvo. Isto pode envolver a negociação de expectativas de curto prazo, equilíbrio entre metas e compensações, considerações sobre a justiça dos pleitos alheios e assim por diante. As ressalvas trazidas por experiências reais em toda parte, que indicam os enormes riscos de a discussão degenerar em troca de ofensas e acirramento de tensões sociais, servem para alertar que os propósitos deliberativos devem ser resguardados através do uso inteligente e criativo de tecnologias apropriadas.

O dispositivo central na exploração de um fórum virtual reside na moderação, que pode ser exercida em diversos níveis no que Edwards (2006) qualifica como sistema de práticas democráticas tecnologicamente mediadas (p. 164). Antecipadamente, o público deve ser informado sobre sua existência e suas regras, a serem anunciadas de maneira integral. Recomenda-se que a moderação seja exercida por um corpo independente de governos ou agências governamentais responsáveis por sua manutenção, e dirigido por especialistas. O objetivo é dar credibilidade à tarefa. Moderar não pode ser confundido com censurar.

Durante o período de discussão, que pode receber milhares de mensagens, um *software* pode rastrear o conteúdo em busca de termos ofensivos, o que daria base para exclusão prévia. O conjunto das mensagens deve ser agrupado em eixos temáticos, de modo a facilitar a percepção das temáticas proeminentes no debate e o ingresso de novos participantes. Neste ponto, uma equipe de moderadores deve ser necessária para a extensa tarefa, que incluirá eventual edição dos pontos centrais dos comentários e produção de resumos que sintetizem com fidelidade as características

centrais do debate e possam ser encaminhados para os públicos fortes responsáveis pela produção da política pública sob exame.

A oferta de informação em qualidade e quantidade apropriadas também deve ser considerada um meio de aprimorar o debate virtual.

Ferramentas promissoras advêm do conceito de *live documents*, sugerido por Hirst (2011). Trata-se de um código simples de programação que permite visualizar, em um documento *on-line*, campos inter-relacionados dinamicamente. Em uma lista de fatores históricos que sejam tidos como causas de determinado fenômeno social, por exemplo, a navegação é induzida de maneira a permitir que o usuário acesse somente informações ligadas aos fatores sobre os quais tem mais interesse, em graus de profundidade não excludentes. Ou seja, acessar um link para ler mais a respeito de determinado assunto não exige avançar hierarquicamente sobre níveis dispostos em ordem. Cada elemento da lista se desdobra em vários outros logicamente relacionados, aumentando o poder do usuário sobre a navegação, ao mesmo tempo em que otimiza as chances de se obter informação relevante. Navegar por páginas com dispositivos como os providos pelos *live documents* pode fazer grande diferença, porque a fácil seletividade das informações a serem lidas ou não lidas é um motivador poderoso de atenção e discernimento, que ameniza os efeitos de um universo de excesso de informação.

O recurso permite a provisão da chamada *informação de diagnóstico*, que abrange os diversos aspectos relacionados à avaliação de políticas públicas, como antecedentes, desafios, alternativas, prazos e custos de implementação, mecanismos de compensação de eventuais desequilíbrios em seus efeitos, equidade etc. (Rothberg, 2009). Além disso, possibilita que a informação relevante seja disposta em um ambiente informacional plural e visualmente atraente, que respeite os modos pelos quais tende a se dar a formação das crenças pessoais.

Estudos clássicos de formação de opinião pública de Campbell (1960) e Converse (1964) indicam que os sistemas de crenças da maioria das pessoas se consolidam com lacunas funcionando como uma espécie de cimento ideológico, que tende a obstruir a visão para fatos que não estejam ajustados à intuição baseada em sua visão lacunar da realidade factual. Segundo a releitura de Friedman (2006), a informação que abranja diversos aspectos das políticas públicas em exame pode ser útil ao processo de modificação de crenças estabelecidas, em direção à sua abertura e revisão para acolher dados diferentes daqueles consolidados através de filtros de conhecimento lacunar.

Associada ao conceito de *live documents*, outra ferramenta singular que permite ao usuário fazer observações sobre parágrafos específicos dos comentários de outros usuários, denota grande potencial para facilitar discussões *on-line*. Tem-se aqui um simples *plugin*, disponível em acesso aberto no endereço *digress.it*, a ser instalado

sobre a plataforma aberta de blogs WordPress. Segundo o raciocínio subjacente à criação da ferramenta, que tem sido usada em exercícios deliberativos realizados experimentalmente por universidades na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, ler um comentário sobre outro comentário em um fórum virtual pode ser algo altamente desestimulante. Isso porque se o comentário sobre o qual se posta uma observação for muito longo, os leitores não saberão sobre qual parte do comentário a observação se refere, e o esforço a ser despendido para perceber a ligação é algo em que muitos não querem investir energia. E, principalmente, é um esforço desnecessário, se uma simples ferramenta de programação como *digress.it* pode indicar graficamente a ligação entre as partes. Em uma rápida leitura, o usuário pode perceber conexões recentes do debate, e a tarefa de engajar-se nele não será tão custosa em termos de tempo e concentração.

Considerações finais

Este artigo sustentou que a deliberação democrática pode se tornar possível em fóruns virtuais, centrados no debate de políticas públicas específicas e dirigidos à formação da opinião pública em direção ao seu aproveitamento efetivo, seja como *input* em consultas públicas *on-line* ou através de canais de busca de perspectivas a serem consideradas por parlamentos, governos ou agências governamentais. No sentido que indicamos, os recursos tecnológicos podem ser usados para expandir a governança interativa, entendida como práticas de democratização da decisão pública que vão além da representação eleitoral, envolvendo de maneira mais intensa a participação política na formulação de políticas públicas. Os mecanismos participativos não suplantam a democracia eleitoral; ao invés, exigem que os próprios políticos eleitos assegurem de antemão que seus mandatos não serão exercidos em um vácuo que comumente enfraquece a democracia, e sim serão reafirmados como meio de construção de laços com os diversos segmentos sociais a serem ativamente incluídos na tomada de decisões. A qualidade da representação passa, necessariamente, pela qualidade dos métodos de governança que institui e executa a fim de fomentar de maneira contínua e sistemática, registrar atentamente e se beneficiar dos variados *inputs* dos setores sociais que podem ser afetados por uma política em discussão.

Aspectos do debate atual que busca conexões entre democracia e Internet foram recuperados aqui, o que nos permitiu sustentar que a teoria democrática deliberativa coloca questões para as quais a democracia digital sugere respostas importantes. O uso adequado de tecnologias para a deliberação virtual pode ser uma forma de reconstituir públicos fortes e públicos fracos, no sentido do aperfeiçoamento democrático.

Indicamos que as tecnologias possibilitam o estabelecimento de moderação apropriada para que fóruns virtuais atuem como suporte para a livre formação da opinião pública, com o amadurecimento de perspectivas, deliberação em torno das melhores políticas públicas, e para a provisão de informação relevante em formato adequado para acesso com economia de recursos de tempo e atenção. Em notável expansão na atualidade, a democracia digital encontra diversos desafios, para os quais respostas adequadas estão sendo postas com rapidez.

Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

_____. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

BENHABIB, S. (Org.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BEZERRA, H. D.; JORGE, V. L. Democracia digital e participação política no Brasil. 34º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). 2010. In: *Anais...* Caxambu-MG, 2010.

BLUMLER, J. G.; COLEMAN, S. *Realising democracy online: a civic commons in cyberspace*. London: IPPR, 2001.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-84.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

BRAGATTO, R. C. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. *Compólitica*, v. 2, n. 1, p. 132-163, 2011.

_____; VEIGA, L. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da Argentina. I CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA. SALVADOR. 2006. In: *Anais...* Universidade Federal da Bahia, 2006.

CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992.

CAMPBELL, A. et al. *The American voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

CAVANAUGH, J. W. E-democracy: thinking about the impact of technology on civic life. *National Civic Review*, v. 89, n. 3, p. 229-234, 2000.

CHAMBERS, S. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 239-267.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85-108.

COLEMAN, S. Connecting parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations. *Information, Communication & Society*, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2004.

_____.; BLUMLER, J. G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

_____.; GÖTZE, J. *Bowling together: online public engagement in public deliberation*. London: Hansard Society, 2002.

COLLINS, H.; EVANS, R. *Repensando a expertise*. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. E. (ed.). *Ideology and discontent*. Illinois: Free Press, 1964. p. 206-261.

CORREIA, J. C.; MAIA, R. C. (Orgs.). *Public sphere reconsidered: theories and practices*. Covilhã: LabCom Books, 2011.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DAHLBERG, L. The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, Communication & Society*, v. 4, n. 4, p. 615-633, 2001.

DRYZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.

EDWARDS, A. ICT strategies of democratic intermediaries: a view on the political system in the digital age. *Information Polity*, v. 11, n. 2, p. 163-176, 2006.

FARIA, C. F. S. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Edições Câmara, 2012.

FISHKIN, J. S. *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992. p. 109-142.

FRIEDMAN, J. Public competence in normative and positive theory: neglected implications of 'The nature of belief systems in mass publics'. *Critical Review*, v. 18, n. 1-3, I-XLIII, 2006.

GOMES, W. Esfera pública, política e mídia: com Habermas, contra Habermas. In: *Produção e recepção dos sentidos midiáticos*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 155-185.

_____. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, v. 36, n. 39-53, 1995.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARRIS, S.; HANSEN, A. The Internet: changing the way we communicate. In: *America's investment in the future: NSF celebrating 50 years*. Arlington: National Science Foundation, 2010.

HIRST, A. *Living documents*. 2011. Disponível em: <<http://blog.ouseful.info/category/writetoreply/>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

HM GOVERNMENT. *Code of practice on consultation*. London: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, 2008.

MAIA, R. C. M. Dos dilemas da visibilidade midiática para a deliberação pública. In: LEMOS, A. et al. (Orgs.). *Livro da XII Compós: Mídia.br*. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 9-38.

_____. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 47-91.

MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, p. 164-187, 2006.

_____.; MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007.

MCKEE, S. C. The effects of redistricting on voting behavior in incumbent U.S. House elections, 1992-1994. *Political Research Quarterly*, v. 61, p. 122-133, 2008.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. IV CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA. Belo Horizonte-MG, 2011. *Anais...* Belo Horizonte, 2011.

MUHLBERGER, P. The Virtual Agora Project: a research design for studying democratic deliberation. *Journal of Public Deliberation*, v. 1, n. 1, p. 1-13, 2005.

NABATCHI, T.; FARRAR, C. *Bridging the gap between public officials and the public*. Washington: Deliberative Democracy Consortium, 2011.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40.

NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011.

OCDE. *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. Paris: 2003.

POLAT, R. K. The internet and political participation: exploring the explanatory links. *European Journal of Communication*, v. 20, n. 4, p. 435-459, 2005.

ROTHBERG, D. Informação de diagnóstico, democracia e inclusão digital. *Liinc em Revista*, v. 5, n. 1, p. 4-18, 2009.

_____. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. *CTS. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, v. 5, n. 14, p. 1-19, 2010.

_____.; KERBAUY, M. T. M. Democracia digital, comunicação e decisão pública. In: ROTHBERG, D. (Org.) *Políticas e gestão da comunicação no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. p. 65-94.

_____. *Democracia digital e redes sociais: Twitter como filtro de informação política*. E-Compós (Brasília), v. 17, p. 1-16, 2014.

SAMPAIO, R. C. Que democracia digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA. Curitiba, 2011. In: *Anais...* Universidade Federal do Paraná, 2011.

_____.; MARQUES, F. P. J. A.; MAIA, R. C. M. Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração. *Comunicação & Sociedade*, v. 32, n. 55, p. 203-229, 2011.

SANTOS, M. B. P.; PENTEADO, C. L. C.; ARAUJO, R. P. A. Metodologia de pesquisa de blogs de política: análise das eleições presidenciais de 2006 e do movimento 'cansei'. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 34, p. 159-181, 2009.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.

TORFING, J.; TRIANTAFILLOU, P. *Interactive policy making, metagovernance and democracy*. Colchester, UK: ECPR Press, 2011.

UNITED NATIONS. *UN global e-government readiness report 2005: from e-government to e-inclusion*. New York, 2005.

WIKLUND, H. A Habermasian analysis of the deliberative democratic potential of ICT-enabled services in Swedish municipalities. *New Media & Society*, v. 7, n. 5, p. 701-723, 2005.

WRIGHT, S. Government-run online discussion fora: moderation, censorship and the shadow of control. *British Journal of Politics & International Relations*, v. 8, n. 4, p. 550-568, 2006.

_____.; STREET, J. Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media & Society*, v. 9, n. 5, p. 849-869, 2007.

- 3.11 ROTHBERG, D. Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade. In: LIMA, M. C.; ALMEIDA JÚNIOR, A. ANDRADE, T. N. (orgs.). *Comunicação, tecnologia e ambiente*. Recife, PE: Hucitec; Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, 2015b, p. 125-143.



Comunicação Tecnologia e Ambiente



Marcos Costa Lima
Antônio Ribeiro de Almeida Jr.
Thales Novaes de Andrade

ORGANIZADORES



HUCITEC EDITORA

© Direitos autorais, 2012, de
Marcos Costa Lima
Antônio Ribeiro de Almeida Jr.
Thales Novaes de Andrade
© desta edição, de
Hucitec Editora Ltda.
Rua Águas Virtuosas, 323
02532-000 São Paulo, SP.
Telefone (55 11 2373-6411)
www.huciteceditora.com.br
lerereler@huciteceditora.com.br

Depósito Legal efetuado.

Coordenação editorial
MARIANA NADA

Assessoria editorial
KÁTIA REIS
MARIANGELA GIANNELLA

Circulação
comercial@huciteceditora.com.br
jmrlivros@gmail.com
Tel.: (11)3892-7772 – Fax: (11)3892-7776



CIP-Brasil. Catalogação na Publicação
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

C789

Comunicação, tecnologia e ambiente / organização Marcos Costa Lima, Antônio Almeida Júnior, Thales Novaes de Andrade. – 1. ed. – São Paulo : Hucitec ; Recife, PE : FACEPE, 2015.
229 p. ; 21 cm. (Mídia e sociedade ; 4)

Inclui índice
ISBN 978-85-8404-049-0

1. Sustentabilidade. 2. Desenvolvimento econômico – Aspectos ambientais. 3. Comunicação e desenvolvimento econômico. 4. Tecnologia ambiental. I. Lima, Marcos Costa. II. Almeida Júnior, Antônio. III. Andrade, Thales Novaes de. IV. Série.

15-26198

CDD: 363.7
CDU: 502.15

SUMÁRIO

Apresentação	9
Parte I — COMUNICAÇÃO E C&T	
Capítulo 1	
Informação como instrumento de ação e de reflexão política	15
<i>Marcos Costa Lima & Angela Nascimento</i>	
Capítulo 2	
Educação, tecnologia e políticas públicas: o caminho ao desenvolvimento na América Latina	46
<i>Jean de Mulder</i>	
Capítulo 3	
Inovação, inovação social e comunicação pública de ciência e tecnologia: o caso da Wikipédia e sua rede de atores	71
<i>Maíra Baumgarten & Leonardo Santos de Lima</i>	
Capítulo 4	
Política de C&T e a divulgação de patentes pelas instituições	94
<i>Fabício José Mazocco & Thales Novaes de Andrade</i>	

Parte II — COMUNICAÇÃO E ESFERA AMBIENTAL

Capítulo 5	
Teoria e pesquisa da comunicação digital para sustentabilidade	125
<i>Danilo Rothberg</i>	
Capítulo 6	
Consumo, resíduos sólidos e educação ambiental: entre a técnica, a ética e a política	144
<i>Gustavo Ferreira da Costa Lima</i>	
Capítulo 7	
A construção da imagem de empresa ambientalmente sustentável: o setor sucroenergético	174
<i>Kátia Maria Sampaio Cezarino & Antônio Ribeiro de Almeida Junior</i>	
Capítulo 8	
Sociedade conectada, ambientalismo e pós-modernidade	206
<i>Laura Alves Martirani & Estela Maria de Azevedo Nery Ferreira</i>	
Os Autores	227

Capítulo 5
**TEORIA E PESQUISA
DA COMUNICAÇÃO DIGITAL
PARA SUSTENTABILIDADE**

Danilo Rothberg

A medida que os portais eletrônicos de governo se tornam mais refinados e abrangentes, avança a pesquisa científica que busca conhecer suas qualidades, diferenciais e insuficiências. Os estudos provêm de diferentes campos do conhecimento. Nas ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, as contribuições são crescentes e indicam notáveis aperfeiçoamentos, também no Brasil, abrangendo aspectos como *design*, facilidade de navegação, disponibilidade de informação e disseminação de ferramentas que estabelecem inovadoras formas de interatividade com os cidadãos (Bezerra & Jorge, 2010; Braga 2007; Bragatto, 2011; Coleman, 2002; Coleman & Blumler, 2009).

O contexto de investigação também tem se tornado mais complexo, envolvendo olhares que se beneficiam de convergências interdisciplinares entre ciência política e áreas da comunicação como jornalismo, publicidade e relações públicas, a fim de desvelar os papéis que os fluxos e contrafluxos de comunicação desempenham na promoção da cidadania na contemporaneidade.

A rápida evolução de conceitos e práticas de governo eletrônico e democracia digital impõe a formulação de investigações

que verifiquem a ocorrência de novos desdobramentos ainda pouco conhecidos (Diniz et al., 2009; Faria, 2012; Maia, Gomes & Marques, 2011; Sampaio, 2011; Sampaio, Maia & Marques, 2011). Em especial no campo da intersecção entre os estudos de comunicação e política, existem questionamentos a respeito do atendimento do direito à informação pelos portais eletrônicos de governo e de seu potencial para facilitar a inclusão social e política, que se efetivaria ao proporcionarem o domínio da informação necessária ao exercício de direitos na vivência democrática (Rothberg, Napolitano & Resende, 2013).

As indagações dirigem-se à contribuição das realizações de comunicação pública digital provenientes de governos municipais, estaduais e federal para sustentar o engajamento político e a participação cidadã, de forma que auxiliem o aprofundamento da democracia. No Brasil, em particular, em função de sua peculiar história de redemocratização a partir de meados da década de 1980, a pesquisa científica busca cada vez mais compreender o potencial impacto das tecnologias de informação e comunicação sobre o sistema democrático. Embora as esferas de poder ainda possam permanecer ao abrigo do escrutínio público e as decisões relevantes possam ser tomadas nos bastidores, a democratização instala o curso de crescentes exigências de transparência de gestão pública e responsabilização de mandatários pelas políticas que criam e executam.

Persistem, no entanto, lacunas de conhecimento sobre a qualidade da informação disponível nos portais de governo, sejam eles municipais, estaduais ou na esfera federal, diante das exigências da cidadania pensada em sua dimensão de direito à informação sobre gestão pública. Desse cenário, emergem problemáticas de pesquisa que incluem estas questões: *a)* a administração pública tem se beneficiado do potencial das ferramentas de comunicação pública digital para conferir transparência e *accountability* à sua atuação? *b)* os complexos desa-

fios das políticas públicas na atualidade são contextualizados de forma acessível pelas realizações da comunicação pública digital, de maneira que colaborem para a formação política dos usuários da informação *on-line*? c) as informações que os governos tornam disponíveis em seus portais possuem profundidade e abrangência o suficiente para facilitar a construção de avaliações embasadas em torno do desempenho das políticas públicas adotadas em determinado momento e para enfrentar um dado problema? d) no âmbito de uma temática como a sustentabilidade ambiental, em que o sucesso das ações depende, segundo o contexto da ecologia política, de intensas sinergias entre atores sociais, políticos e econômicos, as informações disponíveis nos portais eletrônicos de governo são claras e completas o suficiente para esclarecer aos agentes suas responsabilidades individuais e coletivas, mantendo-os a par dos progressos alcançados pelas políticas, suas dificuldades e condições de implementação?

Diante da escassez de respostas satisfatórias a questões de pesquisa como essas, impõe-se uma agenda de investigação centrada na busca de conhecimento sobre a qualidade das informações sobre sustentabilidade ambiental disponíveis nos portais eletrônicos de governo no Brasil, considerados como realizações de comunicação pública digital que têm, no contexto das exigências atuais de aprofundamento democrático, o compromisso de atender o direito à informação como dimensão contemporânea da cidadania.

Sugerimos a relevância de identificar a potencial contribuição da comunicação pública digital sobre meio ambiente e sustentabilidade à afirmação da cidadania, considerada exercício do direito à informação. Especificamente, torna-se necessário avaliar a qualidade da comunicação pública digital como fonte de informação sobre o desempenho de políticas estaduais e federais de sustentabilidade ambiental, diante das demandas

de desenvolvimento social e econômico e do investimento público em áreas como conservação de mananciais de abastecimento, gestão de bacias hidrográficas, recursos hídricos, resíduos sólidos, biodiversidade, unidades de conservação, uso do solo e políticas de licenciamento ambiental. A ênfase nessas áreas justifica-se por envolverem mecanismos participativos de governança no Brasil contemporâneo, o que as torna particularmente sensíveis à influência exercida pela comunicação pública digital proveniente dos três níveis de governo (Padilha & Verschoore, 2013; Malheiros, Phlippi Jr. & Coutinho, 2008).

Este artigo revisa, em primeiro lugar, pressupostos teóricos de uma agenda de pesquisa que se organize em torno dessas questões. Em segundo lugar, uma proposta metodológica para as investigações na área é delineada. Considerações finais sintetizam as contribuições do texto.

Sustentabilidade e ecologia política

O conceito de sustentabilidade envolve o reconhecimento cabal de que a ação humana no presente deve ser responsabilizada pelo legado ambiental ao futuro. “A humanidade tem a habilidade de tornar sustentável o desenvolvimento a fim de garantir o atendimento das necessidades do presente, sem comprometer a habilidade das gerações futuras”, segundo o pioneiro *Relatório Brundtland*, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (United Nations, 1987). “O conceito de desenvolvimento sustentável implica [...] limitações impostas pelo presente estágio da tecnologia e da organização social sobre os recursos ambientais e a capacidade da biosfera absorver os efeitos das atividades humanas”, indica o documento, segundo o qual a articulação entre tecnologia e sociedade pode e deve ser objeto

da administração pública, que deve criar e manter os incentivos adequados à consecução do desenvolvimento econômico com justiça social (United Nations, 1987, p. 16).

Conservação de mananciais de abastecimento, gestão de bacias hidrográficas, recursos hídricos, resíduos sólidos, biodiversidade, unidades de conservação, uso do solo e políticas de licenciamento ambiental são demandas cada vez mais visíveis da gestão pública, o que coloca exigências de transparência e *accountability*, por sua vez ligados ao conceito de governança democrática. Transparência presume a visibilidade das decisões de gestão, de seus antecedentes, critérios e consequências. *Accountability*, em particular em sua dimensão vertical, implica a ampla responsabilização de mandatários e funcionários públicos por seus atos diante dos eleitores (O'Donnel, 1998).

Em especial, a perspectiva moderna de fortalecimento das instituições políticas democráticas enfatiza a “importância de uma sociedade civil forte para assegurar uma forma de *accountability* baseada no escrutínio público”, segundo Bevir (2011, p. 111). O pressuposto aqui é o da existência de uma sociedade aberta, na qual o desempenho dos governos se encontra submetido à rigorosa vigilância dos atores sociais. “Grupos voluntários, os meios de comunicação e os cidadãos ativos monitoram as instituições e as decisões para assegurar que elas sejam justas e inclusivas e, assim, para conferir ou recusar às organizações a credibilidade requerida para participar efetivamente dos processos de tomada de decisões” (Bevir, 2011, p. 111).

A *accountability* focada no desempenho requer a divulgação, pelas agências de governo, de dados e indicadores variados sobre sua atuação. No Brasil, secretarias estaduais de meio ambiente e o ministério federal da área publicam *on-line* páginas extensas, que explicitam aspectos diversos de suas políticas. De certa forma, a visibilidade daquelas informações marca a irreversibilidade do estabelecimento de um patamar notável

de ecologia política, que reclama, segundo Latour (2004, p. 12), “modificar, enfim, a vida pública para que ela leve em conta a natureza; adaptar, enfim, nosso sistema de produção às exigências da natureza; preservar, enfim, a natureza, contra as degradações humanas, por uma política prudente e durável”; ou seja, “sob formas múltiplas, frequentemente vagas, por vezes contraditórias, trata-se muito bem desde já, de fazer entrar a preocupação com a natureza na vida pública”.

Mas nota-se a tendência, segundo Latour (2004), de se considerar a natureza de maneira isolada da lógica econômica assentada sobre sua exploração. Mas a natureza não pode ser tida como um recurso autônomo, apartado do fato de que a própria existência da sociedade contemporânea se deve ao aprisionamento do meio ambiente por cadeias produtivas. “Se a ecologia política apresenta um problema, não é porque ela introduziu, enfim, a natureza nas preocupações políticas, bastante e exclusivamente voltada, até então, para os humanos, mas porque ela *continua [...] a utilizar a natureza para fazer abortar a política*” (Latour, 2004, p. 41, *itálicos no original*).

Para a afirmação de uma ecologia política autêntica, que não reifique a natureza sob o pretexto de que ela está acima e fora do espectro das decisões de políticas a respeito de sua exploração, é preciso superar a crise de objetividade que resulta na delimitação das atividades predatórias do meio ambiente como passíveis de serem resolvidas desde que se respeitem regras pretensamente científicas. Isso porque, na sociedade de risco, a ciência não constitui mais um árbitro definitivo, diante das consequências advindas de numerosos acontecimentos aparentemente imprevisíveis, desde a disseminação em larga escala do DDT, na década de 1960, objeto de denúncia considerada ato fundador do ambientalismo (Carson, 1964), passando pelo uso do amianto, inicialmente considerado seguro, e pelo mal da vaca louca (encefalopatia espongiforme bovina) e

outras doenças dos rebanhos animais, até a energia nuclear, o problema do descarte de lixo radioativo, etc.

Um dos formuladores da teoria da sociedade de risco, Beck (2011) ecoa o acidente nuclear de Chernobyl, tomando-o como paradigmático do que foi então caracterizado como modernização reflexiva, que se sucede à modernidade simples. Enquanto este primeiro período foi marcado pela dramática expansão das forças produtivas nas sociedades industriais, o segundo é abalado pela presença generalizada dos efeitos destrutivos da expansão daquelas forças. A sociedade de risco, para Beck, surge a partir da década de 1980, como desdobramento específico da evolução da configuração industrial típica da expansão moderna.

Na sociedade de risco, a credibilidade do conhecimento científico se dissolve à medida que se revela incapaz tanto de prever como de gerir os efeitos de riscos que, afinal, se mostram absolutamente intrínsecos aos desenvolvimentos. No contexto, os riscos, embora devam estar sob o domínio da *expertise*, passam a figurar como maiores e acima dela própria, incontrolláveis. Isso, por sua vez, desloca o papel da gestão de ciência e tecnologia para a sustentabilidade ambiental, que escapa da autoridade inquestionável dos cientistas e se distribui para instâncias (ao menos teoricamente) participativas. Torna-se questionada, notadamente na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, a legitimidade de instâncias de deliberação sobre o desenvolvimento científico-tecnológico que não incorporem mecanismos de consultas e audiências públicas, fóruns de discussão, reuniões com eleitores, etc. Isso, por sua vez, coloca exigências radicalmente novas de instrumentos eficazes de comunicação pública para disseminar informações de qualidade sobre o desempenho das políticas que geram impacto sobre a sustentabilidade ambiental. No Brasil, embora ainda incipiente, é crescente o número de consultas públicas

realizadas *on-line* pelas diversas instâncias do governo federal, o que alinha o País à agenda internacional de pesquisa em torno dos incentivos adequados ao engajamento político (Rothberg, 2008; 2010).

A crítica que questiona a ciência como saber privilegiado na fundamentação da ação política não pretende a desvalorização do conhecimento na sociedade, mas sim o reposicionamento de seu papel nos círculos decisórios, mediante uma reinvenção da política. O conhecimento torna-se mais necessário para indicar onde podem estar os riscos da aplicação do próprio conhecimento no desenvolvimento econômico. Isto é, a percepção e o mapeamento dos riscos dependem do conhecimento, mas não necessariamente as formas de lidar com os riscos, posto que podem ser simplesmente irredutíveis ao saber humano. A racionalidade alegadamente absoluta das ciências naturais e suas pretensões de validade são frustradas pela sociedade de risco.

Para que os perigos socialmente produzidos se encontrem sob controle das instituições sociais, é necessária a disseminação de informação contextualizada e abrangente sobre riscos, ameaças e suas formas de monitoramento e prevenção.

Na área de gestão ambiental, as informações pertinentes são usualmente agregadas em torno de eixos na forma de indicadores, com a função de resumir e simplificar dados relevantes que vão trazer à tona os cenários necessários para embasar a tomada de decisões. “Nessa área, é necessário especificamente que se quantifiquem, se meçam e comuniquem ações relevantes”, uma vez que “a emergência da temática ambiental está fortemente relacionada à falta de percepção da ligação existente entre ação humana e suas consequências”, segundo Bellen (2006, p. 42).

Os indicadores são necessários tanto na forma de dados sistematicamente construídos sobre os cenários ambientais a

serem objeto de políticas de sustentabilidade, quanto como medidas de desempenho da atuação de um governo, que conferem transparência às implicações de suas ações. Para que se tornem acessíveis, os dados devem ser dispostos em abordagens inteligíveis: “seus usuários devem ser estimulados a compreender seus significados e sua significância dentro de seus próprios valores” (Bellen, 2006, p. 50).

Embora os indicadores possam ser conhecidos na forma de planilhas compreensíveis somente aos especialistas na área, também estarão, com frequência, presentes nas narrativas e enquadramentos construídos por comunicadores e veiculados por portais de governo. Narrativas e enquadramentos se formam no âmbito da cultura política de um país em determinado momento, conferindo símbolos de fácil reconhecimento a valores, práticas e atribuições de mérito e responsabilidade vigentes.

Proposta metodológica

Diante da relativa escassez de trabalhos que procurem aferir diretamente a qualidade da informação oferecida pelas realizações de comunicação pública digital sobre gestão pública, é oportuna a adoção de referenciais provenientes da literatura sobre avaliação de políticas públicas. Esta ainda é uma área em aperfeiçoamento, mas que já oferece metodologias e parâmetros adequados para a verificação sistemática de resultados da implementação de políticas.

Dessa forma, podem ser formulados seis eixos que abrangem vinte categorias de avaliação de informações e indicadores de sustentabilidade ambiental disponíveis em portais de governo, a serem adotadas no âmbito da metodologia de análise de conteúdo a ser aplicada pelas pesquisas (Bardin, 2010; Fonseca Jr., 2006), a saber:

A) ANTECEDENTES E DIAGNÓSTICOS — aqui, cabe verificar a presença e a profundidade de informações sobre o cenário que antecede e, portanto, motivou a criação e a implementação de determinada política, abrangendo os seguintes aspectos:

1. Condições sociais: fazem referência ao contexto social em que dada política se insere, envolvendo fatores como habitação, trabalho, lazer, saúde, etc.

2. Condições econômicas: fazem referência ao contexto econômico em que dada política está inserida, envolvendo fatores como emprego, nível de atividade industrial, inovação, etc.

3. Cenário político: devem ser identificadas as informações sobre eventuais arranjos, acordos e alianças políticas que motivaram ou contribuíram para a formulação, a execução e o desempenho de uma política.

4. Estágio de desenvolvimento científico e tecnológico: fazem referência às exigências de conhecimento que dada política implica, envolvendo fatores como recursos de agências de pesquisa aplicados, ferramentas tecnológicas disponíveis, economia de recursos, etc.

5. Informações legais: deve ser identificada a presença de leis, decretos, regulamentos e portarias relacionados a uma política.

B) PROPÓSITOS — nesta categoria, cabe verificar a presença ou ausência de informações sobre os propósitos declarados das políticas públicas de sustentabilidade ambiental, abrangendo os seguintes aspectos:

6. Objetivos: os propósitos de uma política pública podem ser apresentados de forma que idealizem abstratamente um cenário genérico a ser atingido, não caracterizado necessariamente em termos quantitativos. Ainda assim, são ligados a motivações que tendem a representar aspirações sociais legítimas. Daí a relevância de registrar, sob esta categoria, informações sobre objetivos genericamente anunciados.

7. Metas: além de objetivos genéricos, uma política também envolve a formulação de metas objetivas, possíveis de serem visualizadas em termos quantitativos e em escalonamento temporal. A presença de números, estatísticas e projeções deve ser verificada sob esta categoria.

8. Recursos e critérios de eficiência: devem ser consideradas as informações sobre a relação entre os recursos empregados na implementação de uma dada política e os resultados obtidos, que envolvem planos de gestão, medidas de otimização e aferição de resultados, etc.

9. Ações: devem ser consideradas informações sobre atividades, projetos, operações, etc. realizados ou em curso, e instrumentos investidos na busca de objetivos e metas anunciados.

10. Informações operacionais, parcerias e convênios: serão identificados os dados sobre procedimentos e instrumentos empregados para que os setores envolvidos em uma política possam beneficiar-se dela, como formulários, editais públicos, instruções para inscrições, adesões, etc. Também devem ser consideradas informações sobre parceiros e conveniados essenciais para a implementação de determinada política.

C) NORMAS E PADRÕES — São definidos por órgãos de governo no âmbito normativo e pressupõem a existência prévia de consensos tanto entre a comunidade científica, que elege patamares ideais de conhecimento acumulado pelas pesquisas pertinentes, quanto entre os setores sociais regulados, que são levados a aceitá-los como parâmetros para sua atuação, como aqueles relacionados a áreas de proteção ambiental, índices de qualidade de água e contaminação do solo, etc. Além disso, normas e padrões tendem a ser as principais referências para o dimensionamento dos recursos necessários a consecução de determinada meta com segurança. Abrangem as seguintes categorias:

11. Prevenção de riscos: deve ser observada a presença de informações sobre riscos ambientais a serem controlados na execução de determinada política.

12. Recursos de gestão: devem ser verificadas as informações sobre recursos humanos, materiais e financeiros investidos na gestão ambiental.

D) PÚBLICOS E SETORES BENEFICIADOS — cabe avaliar as informações sobre quais critérios foram levados em conta na hora de decidir porque certo recurso foi alocado para beneficiar determinado grupo, classe social ou setor econômico, possivelmente em detrimento de outros. Tais decisões, embora com frequência controversas e excludentes, devem ser explicitadas, abrangendo as seguintes categorias:

13. Públicos-alvo: deve ser observada a presença de informações sobre os diversos setores a quem uma política se destina, seja em termos genéricos (camadas sociais, faixas etárias, setores empresariais) ou específicos (entidades, instituições, etc.).

14. Instrumentos de relacionamento: devem ser verificadas as informações sobre a disponibilidade de formas de relacionamento entre setores sociais e poder público estipuladas no âmbito da execução de uma política, tanto presenciais (reuniões, audiências públicas e demais eventos), como virtuais (*e-mails*, *chats*, fóruns e consultas públicas *on-line* sobre determinada política).

E) INDICADORES DE IMPACTOS SOCIAIS — A complexa estratificação social da sociedade contemporânea dificulta a identificação dos setores que serão mais ou menos beneficiados por determinadas políticas. Não obstante, é provável que certas camadas sejam privilegiadas e outras, não atendidas, ao menos dentro do mesmo intervalo de tempo. São abrangidas as seguintes categorias:

15. Bem-estar: deve ser avaliada a presença de considerações sobre os benefícios esperados de dada política em termos

de resolução de necessidades de sobrevivência, conforto material, atendimento de necessidades básicas, etc.

16. Igualdade: sob este aspectos, devem ser observadas as informações sobre os resultados de dada política quanto a sua justa distribuição diante das necessidades dos setores envolvidos, e referentes ao grau de equidade com que a política foi implementada.

17. Satisfação do usuário: devem ser identificadas as informações provenientes de eventuais pesquisas de satisfação ou retorno espontâneo de usuários e setores beneficiados por uma política.

F) INDICADORES DE IMPACTOS ECONÔMICOS — As consequências das políticas de sustentabilidade ambiental para o desenvolvimento econômico tendem a ser enfocadas de maneira simplificada pelos governos, que receiam suscitar controvérsias em torno de riscos e ameaças. No entanto, o critério de transparência subjacente a esta categoria implica a divulgação de informações de forma aberta e abrangente. São abrangidas as seguintes categorias:

18. Eficácia: devem ser observadas informações a respeito da relação entre objetivos e resultados concretamente obtidos no âmbito de uma política em relação às demandas dos públicos-alvo. Números, estatísticas e projeções devem ser apreciados sob esse aspecto.

19. Efetividade: a avaliação de uma dada política não envolve somente a consideração de efeitos imediatamente passíveis de mensuração, como número de pessoas beneficiadas e setores mobilizados, mas também a avaliação em perspectiva do impacto sobre as condições anteriores que foram alvo da política. Sob essa categoria, devem ser identificadas as informações que descrevam os benefícios gerados por determinada política no que se referem às efetivas transformações obtidas.

20. Custo-efetividade: sob essa categoria, deve ser identificada a presença de informações sobre alternativas de ação possível na situação específica enfocada e as razões para terem sido preteridas, apresentadas como justificativa para a escolha de determinada política.

A presença dessas informações deve ser verificada a fim de ser depreender, de uma abordagem comunicativa disponível em um portal de governo eletrônico, o enquadramento de dada política.

Conceito proveniente da psicologia cognitiva de grande aceitação no âmbito das pesquisas de popularização da ciência, os enquadramentos são matrizes cognitivas com as quais um emissor embala para consumo um dado conjunto de informações (Chong & Druckman, 2007; Scheufele & Tewksbury, 2007). Os enquadramentos, ao conter algumas informações e não outras, seriam capazes de induzir a uma compreensão específica da atuação do poder público como agente de formulação de políticas. Os enquadramentos devem ser pensados como contribuição à formação da cultura política de um país, que pode assumir papel relevante na manutenção da vida social, ao lado da atuação efetiva das próprias instituições políticas formais. Os quadros gerais com os quais um tema é dado a conhecer têm presunções de validade sobre os próprios papéis dos agentes. No contexto, a participação de um ator pode dar-se a expensas da exclusão de outro ator, caso a configuração simbólica seja favorável a um ou outro setor social, econômico ou político. “A cultura política nas sociedades do conhecimento contemporâneas inclui rotinas — poderosas, apesar de implícitas — através das quais o conhecimento coletivo é produzido e validado. Ela abrange abordagens institucionalizadas de julgamento e deliberação”, sublinha Jasanoff (2005, p. 21), que assim busca caracterizar a natureza provisória do *status* do conhecimento na política democrática, dependente de arranjos

que validem ora esta, ora aquela fonte de conhecimento, em enquadramentos simbólicos circunstanciais.

Enquadramentos abrangentes e plurais, que caracterizem as políticas em sua complexidade e as apresentem como construção social sujeita a questionamentos e formulação participativa em fóruns apropriados, podem contribuir para que uma política ambiental obtenha adesão e engajamento dos diversos atores sociais, o que com frequência se revela fundamental para consecução de metas. Ao contrário, enquadramentos fragmentados e superficiais, que alimentem a suspeita de que as políticas são decididas em gabinetes sem transparência e responsabilização de seus agentes por resultados, podem incentivar resistências à implementação de uma agenda ambiental e, assim, minar os efeitos esperados da ação do poder público.

Um enquadramento pode também contribuir para a expulsão, do campo da formulação de uma política, de determinado aspecto dela integrante. A omissão tende a passar despercebida por muitos observadores, uma vez que é característica do enquadramento a aparência de logicidade orgânica de seus elementos, conquistada mediante uma articulação eficaz da ação persuasiva de abordagens comunicativas. E pode incluir aspectos antes desconhecidos, porquanto sumariamente excluídos dos quadros simbólicos anteriores. Ao relevarem-se ativos na construção de quadros cognitivos que envolvem atribuição de *status* diferenciado ao conhecimento científico, os enquadramentos são pesquisados segundo extensa tradição acadêmica, que os identifica nas ações de popularização da ciência (National Science Foundation, 2008).

Enquadramentos podem ser tidos como narrativas ou histórias que atribuem lugares e funções aos seus componentes. “Histórias contadas na arena política procuram colocar ordem e fazer sentido de experiências complexas”, indica Jasanoff (2005, p. 23), uma vez que “habilitam as pessoas a realizar

ações que sejam significativas para elas, de modo a reduzir seus sentimentos de impotência e alienação”.

“Os enquadramentos cognitivos — intersubjetivos ou comunitariamente sustentados — construídos nesse processo, frequentemente embebidos em objetos materiais e práticas sociais rotineiras, impõem disciplina em eventos incontrolláveis”, segundo Jasanoff (2005, p. 24), que aponta que o procedimento ocorre em função de os enquadramentos criarem “relações de causalidade inteligíveis, identificando agentes ou comportamentos perigosos, e propondo soluções que transmitem um sentido de segurança e ordem moral”.

Daí o sentido de verificar a presença de informações em uma sistemática relação de itens relevantes da avaliação de políticas públicas, de forma que assinale quais aspectos foram chamados ou não a compor um dado enquadramento oferecido aos diversos segmentos sociais. Mas a identificação dos elementos simbólicos presentes e ausentes na comunicação de uma política pública deve ser seguida por um esforço sistemático de interpretação de dados a fim de gerar a descrição geral dos enquadramentos construídos por um governo para justificar e estimular a aceitação de suas políticas.

Considerações finais

Este texto trouxe contribuições à formulação de uma proposta metodológica para as pesquisas da qualidade da comunicação digital em portais eletrônicos de governo e seu papel como instrumento facilitador da articulação entre os interesses dos diversos agentes sociais na formulação compartilhada, execução e avaliação de políticas públicas de sustentabilidade ambiental.

A proposta supõe que, embora muitas decisões políticas possam ser influenciadas por arranjos conhecidos somente nos

bastidores, são crescentes as exigências de transparência e responsabilização de seus agentes. A demanda por visibilidade se impõe principalmente em torno da construção e desenvolvimento de uma agenda ambiental, dado que a sinergia entre os atores se coloca cada vez mais como fundamental para o engajamento dos diversos setores e a consecução de suas metas de desenvolvimento sustentável.

Para avaliação da qualidade da informação sobre sustentabilidade disponível em portais eletrônicos de governo, o artigo delineou uma proposta de verificação de seis eixos com vinte categorias no total. Através do uso de planilhas eletrônicas que permitam sistematizar a apuração de dados conforme as categorias sugeridas, torna-se possível obter números e estatísticas relativos ao desempenho dos governos da criação e manutenção de uma esfera pública *on-line* de visibilidade de sua atuação. Também passam a ser possíveis a caracterização e a compreensão dos enquadramentos conferidos às políticas, com a identificação dos diferentes papéis atribuídos aos diversos setores sociais, o que deve contribuir para fundamentar a apreciação do potencial da comunicação pública digital para o aprofundamento democrático e indicar oportunidades de aperfeiçoamento para ampliar a transparência e a *accountability* dos governos.

Referências

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2.^a ed. São Paulo: Ed. 34, 2011.
- . “The terrorist threat: world risk society revisited”. *Theory, Culture & Society*, vol. 19, n.º 4, pp. 39-55, 2002.
- BELLEN, H. M. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 19, n.º 39, pp. 103-14, 2011.

- BEZERRA, H. D. & JORGE, V. L. "Democracia digital e participação política no Brasil". In: *Anais do 34.º Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)*. Caxambu, MG, 2010.
- BRAGA, S. S. "Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul". *Opinião Pública*, vol. 13, n.º 1, pp. 1-50, 2007.
- BRAGATTO, R. C. "Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área". *Compólitica*, vol. 2, n.º 1, pp. 132-63, 2011.
- CARSON, R. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Melhoramentos, 1964.
- CHONG, D. & DRUCKMAN, J. N. "A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments". *Journal of Communication*, vol. 57, n.º 1, pp. 99-118, 2007.
- COLEMAN, S. *Hearing voices: the experience of online public consultations and discussions in UK governance*. Londres: Hansard Society, 2002.
- COLEMAN, S. & BLUMLER, J. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- DINIZ, E. H. et al. "O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise". *RAP. Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.º 1, pp. 23-48, 2009.
- FARIA, C. F. S. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- FONSECA JUNIOR, W. C. "Análise de conteúdo". In: A. Barros & J. Duarte. *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006, pp. 280-304.
- JASANOFF, S. *Designs on nature*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2005.
- LATOUR, B. *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. Bauru, SP: Edusc, 2004.
- MAIA, R. C. M.; GOMES, W. & MARQUES, F. P. J. A. (orgs.). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Meridional; Sulina, 2011.

- MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI Jr., A. & COUTINHO, S. M. V. "Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro". *Saúde e Sociedade*, vol. 17, n.º 1, pp. 7-20, 2008.
- NATIONAL SCIENCE FOUNDATION. *Science and engineering indicators 2008*. Arlington, VA, 2008.
- O'DONNELL, G. "Accountability horizontal e novas poliarquias". *Lua Nova*, n.º 44, pp. 27-54, 1998.
- PADILHA, L. G. O. & VERSCHOORE, J. R. S. "Green governance: a proposição de construtos de governança coletiva para o desenvolvimento sustentável local". *Ambiente & Sociedade*, vol. 16, n.º 2, pp. 153-74, 2013.
- ROTHBERG, D.; NAPOLITANO, C. J. & RESENDE, L. P. "Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil". *Revista Fronteiras* (on-line), vol. 15, pp. 108-17, 2013.
- ROTHBERG, D. "Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica". *Opinião Pública*, vol. 14, n.º 1, pp. 149-72, 2008.
- . "Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas". *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad* (en línea), vol. 5, pp. 69-87, 2010.
- SAMPAIO, R. C. "Que democracia digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil". In: *Anais do Seminário Nacional Sociologia e Política*. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2011.
- SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M. & MARQUES, F. P. J. A. "Deliberações ampliadas ou restritas: perspectivas de integração". *Comunicação & Sociedade*, vol. 32, n.º 55, pp. 203-29, 2011.
- SCHEUFELE, D. A. & TEWKSBURY, D. "Framing, agenda setting, and priming: the evolution of three media effects models". *Journal of Communication*, vol. 57, n.º 1, pp. 9-20, 2007.
- UNITED NATIONS. *Report of the World Commission on Environment and Development: our common future*. Paris, 1987. Disponível em <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em 30 set. 2013.

Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no XXIII Encontro da Compós (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação) em Belém (PA), 2014.

- 3.12 ROTHBERG, D. Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa. *Líbero (FACASPER)*, v. 18, n. 35, p. 133-144, 2015c.

Comunicação para sustentabilidade, memória social e cidadania em projetos de pesquisa



Danilo Rothberg

*Doutor em Sociologia pela Unesp
Docente e vice-coordenador do Programa de
Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de
Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp (Bauru, SP)
E-mail: danroth@uol.com.br*

Resumo: Os riscos à sustentabilidade se tornaram proeminentes com o agravamento da crise hídrica no Brasil em 2014. O cenário atual pode ser estudado em um quadro no qual compareçam elementos como comunicação e cidadania, a serem relacionados à dimensão do que aqui será sistematizado a partir da literatura especializada como ‘memórias de engajamento’, expressão que pode contribuir para a delimitação de projetos inovadores de pesquisa. Este artigo sugere objetos de pesquisa que possam se beneficiar de tal convergência interdisciplinar.

Palavras-chave: sustentabilidade, memória social, cidadania, pesquisa em comunicação.

Comunicación para la sostenibilidad, memoria social y ciudadanía en proyectos de investigación

Resumen: Los riesgos para la sustentabilidad se hicieron prominentes con el agravamiento de la crisis hídrica en el Brasil en 2014. El escenario actual puede ser estudiado dentro de un marco en el cual aparezcan elementos como comunicación y ciudadanía, relacionados con el contexto aquí sistematizado a partir de la literatura especializada como ‘memorias de compromiso’, expresión que puede contribuir para la delimitación de proyectos innovadores de investigación. Este artículo sugiere objetos de investigación que puedan beneficiarse de tal convergencia interdisciplinar.

Palabras clave: sostenibilidad, memoria social, ciudadanía, investigación en comunicación.

Communication for sustainability, social memory and citizenship in research projects

Abstract: The risks to environmental sustainability became prominent with the worsening of the water supply crisis in Brazil in 2014. The present context can be studied in a frame with elements such as communication and citizenship, to be related to the dimension of what will be here systematized from the literature as ‘memories of engagement’, an expression which may contribute to the creation of innovative research projects. This paper suggests research objects which could benefit from such interdisciplinary convergence.

Keywords: sustainability, social memory, citizenship, communication research.

Nem sempre visíveis no cotidiano da maioria das pessoas, os riscos à sustentabilidade ambiental se tornaram proeminentes com o agravamento da crise hídrica no Brasil em 2014. O problema, usualmente situado apenas no contexto das críticas à gestão das águas por setores da administração pública, pode ser estudado com mais profundidade se alçado a um quadro diferenciado, no qual compareçam elementos como cidadania e sustentabilidade, relacionados à dimensão do que, neste texto, será sistematizado a partir da literatura especializada como ‘memórias de engajamento’, expressão que, ao criar uma determinada perspectiva de compreensão do assunto, pode contribuir para a delimitação de objetos inovadores de pesquisa em comunicação. Saber comunicacional e

cidadania podem ser criativamente entrecruzados em projetos de investigação que busquem contribuir para o aprofundamento democrático, diante do déficit de participação política na decisão pública que impacta o meio ambiente.

Tais fatores serão relacionados aqui de maneira específica. As memórias de engajamento são um ativo de grupos e atores sociais que têm, há ao menos duas décadas, levado adiante a luta pela gestão sustentável.

As transformações das políticas ambientais ocorrem quando os esforços de engajamento assumem que a cooperação pode trazer ganhos coletivos



A cidadania emerge da participação política daqueles agentes em comitês gestores de bacias hidrográficas aos quais foi atribuído, desde a descentralização administrativa promovida pela Constituição Federal da República de 1988, papel central na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Já a sustentabilidade advém da perspectiva de que o fortalecimento dos comitês gestores pode ser necessário para a eficiência da gestão compartilhada, e esta é uma das vias para a consecução de um dos objetivos centrais da política democrática, qual seja, a maximização do bem estar por meio da administração eficaz dos recursos disponíveis, buscando-se a sustentabilidade ambiental.

Considerando-se que a comunicação pode assumir um papel na ativação e na preservação das memórias de engajamento, torna-se relevante delimitar estratégias adequadas de gestão da comunicação entre os setores sociais envolvidos nos comitês gestores do meio ambiente. A circulação aberta, pre-

ferencialmente em meio digital, de registros de lutas passadas e presentes constitui ativo importante para facilitar a articulação social em torno da tomada de decisão política. Este artigo caracteriza os termos desta equação normativa e indica objetos de pesquisa em comunicação e cidadania que possam se beneficiar de tal convergência interdisciplinar.

No percurso aqui adotado, em primeiro lugar são revisadas teorizações relevantes sobre comitês gestores setoriais e sustentabilidade ambiental (seção 2). Em segundo lugar, são caracterizados aspectos da memória como ativo de mobilização social na luta ambiental: indivíduos, grupos sociais e comunidades articuladas em torno de comitês hídricos podem armazenar, em suas memórias de engajamento cívico, narrativas que contemplam histórias de vida, trabalho e luta social, o que constitui objetos de pesquisa singulares (seção 3). Considerações finais sintetizam a contribuição do artigo para a delimitação de objetos de pesquisa que relacionem comunicação para sustentabilidade, memória e cidadania (seção 4).

Comitês gestores e sustentabilidade

Quando o ativismo ambiental passa a ser fortalecido no Brasil à medida que o aparato repressivo começa a se dissolver no final da década de 1970, seus atores denunciam a adoção, no país, de um modelo de desenvolvimento desligado de preocupações com a degradação crescente, segundo Hochstetler & Keck (2007). Naquele momento, o ambiente institucional ainda não previa a gestão de recursos por meio do relacionamento entre a sociedade e os níveis municipal, estadual e federal de governo, o que só aconteceu com a criação de um conselho nacional através da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (n. 6.938) em 1981, conforme Jacobi (2003).

Os conselhos ou comitês gestores de bacias hidrográficas constituem um capítulo à parte no percurso da articulação entre poder público e sociedade no campo ambien-

tal no Brasil. As condições que propiciaram sua multiplicação decorrem, inicialmente, da descentralização administrativa promovida pela Constituição de 1988, ponto de partida para a criação de uma diversidade de mecanismos de participação política que representam inovações democráticas significativas, incluindo sistemas de orçamento participativo e conselhos gestores de políticas sociais nos três níveis de governo (Avritzer, 2012; Jacobi, 2003; Tatagiba, 2002).

O estado de São Paulo foi pioneiro no país na criação de tais comitês, com a aprovação da lei estadual 7.663 em 1991, que os torna, com funções consultivas e deliberativas, instrumento da política estadual para o setor (Jacobi, 2003). Segundo o artigo 24 da lei 7.663, eles são compostos por “representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de recursos hídricos (e) proteção ao meio ambiente (...)”, representantes dos municípios e de entidades da sociedade civil da bacia hidrográfica correspondente. Neste último caso, deve ser respeitado o limite de um terço do número total de votos, abrangendo: “a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa (...); b) usuários das águas, representados por entidades associativas; c) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais” (artigo 24).

Em 1997, a lei federal 9.433 instituiu mecânica semelhante de gestão para o país, conferindo valor econômico à água, a ser administrado da mesma maneira específica. “O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, através de organizações de bacias”, resume Jacobi (2003, p. 328): “esses colegiados deliberam sobre as atividades e políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas em suas circunscrições”; além disso, eles “têm o poder de cobrar pelo uso da água através de

seus braços executivos, as agências de bacia, e de decidir sobre a alocação dos recursos arrecadados”, em geral através de fundos públicos constituídos unicamente para essa finalidade. Entre as atribuições de tais comitês segundo o artigo 38 da lei 9.433/1997, estão “arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos”, além de “aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia”, acompanhar sua execução e “estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos”.

Abers & Keck (2013, p. 3) caracterizam as reformas promovidas por meio da inovação representada pelos conselhos gestores de bacias hidrográficas: “a reforma da gestão das águas se tornou uma arena na qual uma grande variedade de atores situados em posições diferentes e inspirados por motivações distintas trabalhou para modificar o modo pelo qual as pessoas entendiam e tomavam decisões sobre recursos hídricos”.

As transformações passam pelo desenho de formatos participativos nos quais os esforços de engajamento assumem que a cooperação pode trazer ganhos coletivos. As reformas assinalam que os conflitos podem ser administrados como embates em que todos podem ganhar, em busca do que Abers & Keck (2013, p. 3) consideram como “autoridade prática”, entendida como uma natureza de poder colocado em ação “quando atores específicos (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades e obtêm reconhecimento dentro de uma área de política pública em particular, habilitando-os a influenciar o comportamento dos outros atores”. No contexto, não é a autoridade formal de mandatários ou burocratas o fator determinante da decisão política, mas sim a legitimidade construída no campo de sua formulação por atores sociais no interior dos comitês.

Segundo a estimativa de Abers & Keck (2013, p. 5), já em 2011 mais de 133 milhões de brasileiros viviam na abrangência territorial de ao menos um comitê de bacia hidrográfica, mas não sem complicadores: “muitos

comitês encontravam-se incapazes de realizar as tarefas atribuídas por lei, porque tais responsabilidades eram vagas ou requeriam a cooperação de outras instituições que não estavam preparadas ou até se opunham a tais mudanças”.

A atuação dos comitês pode ser compreendida no quadro do estado atual das teorizações sobre sustentabilidade. Em sua revisão da literatura especializada, Jatobá, Cidade e Vargas (2009, p. 49-50) distinguem três abordagens teóricas, que “abrigam tendências evolutivas distintas no movimento ambientalista”. Todas elas buscam a sustentabilidade, mas com diferentes propostas de aproximações, contrastes e formas de resolução de confrontos entre capital, trabalho e natureza. A primeira delas, denominada ‘ecologia radical’, aposta na capacidade humana de engendrar tecnologias capazes de solucionar ou ao menos amenizar desequilíbrios ambientais. Implícita nesta abordagem, que subjaz a medidas como delimitação de áreas de conservação e proteção de espécies, está a perspectiva de que os aspectos econômicos e sociais podem ser submetidos aos imperativos de gestão baseados na preocupação ecológica.

A segunda abordagem, denominada ‘ambientalismo moderado’, já reconhece que a conservação ambiental não é necessariamente compatível com o crescimento econômico e populacional, de forma que uma trajetória contínua de degradação pode ameaçar a própria sobrevivência capitalista. A criação de fundos, compromissos e pactos internacionais se fundamenta sobre esta abordagem, que também recomenda desconcentração urbana e industrial e implantação de políticas de ocupação territorial planejada. A expressão ‘desenvolvimento sustentável’, embora seja empregada eventualmente como sinônimo de sustentabilidade, não deve ser confundida com esta, à medida que conceitual e historicamente equivale essencialmente às propostas da abordagem do ambientalismo moderado.

A terceira abordagem, denominada ‘ecologia política’, propõe a indissociabilidade entre os contextos político, econômico e ambiental. As desiguais capacidades de os atores sociais conduzirem a exploração econômica a seu favor estão no cerne desta abordagem, que privilegia enfoques sobre os conflitos socioambientais como eventos decorrentes dos confrontos entre as capacidades e prerrogativas detidas pelos diversos agentes em disputa no campo político. A abordagem da ecologia política denuncia como os custos ambientais tendem a recair sobre as partes em desvantagem na arena decisória e reivindica a criação e manutenção de fóruns adequados para reequilibrar os processos de poder e tomada de decisão. A justiça ambiental entra em foco, colocando a exigência de mecanismos de gestão democrática para equacionar a partilha da decisão política e socializar os custos da gestão de impactos gerados pela exploração de recursos para a expansão econômica.

Neste percurso teórico, os comitês gestores de bacia hidrográfica se situam como inovação democrática singular para a gestão das águas, sintonizada à tendência da ecologia política, indicam Jatobá, Cidade e Vargas (2009), com potencial para ampliar a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas, gerando sinergias com o poder público e alargando o espaço de visibilidade de sua responsabilização, inclusive em situações limite, como a crise hídrica vivida no Brasil em 2014.

Se muitos comitês hídricos já possuem mais de 20 anos de atuação, vale questionar: como seu trajeto histórico e as memórias de engajamento de seus integrantes na causa ambiental podem ser preservados e disponibilizados para fácil acesso, de maneira a constituir um ativo capaz de favorecer a articulação, no presente e no futuro, de tal formato de organização social?

A percepção do meio ambiente como objeto de disputa aberta — mas democraticamente organizada — no âmbito dos comitês hídricos é fruto de uma conjunção cultural específica, de um percurso de aprendizado

democrático entrecruzado com configurações nacionais únicas. Assim, cabe questionar: como o saber comunicacional — fundado nas ciências da comunicação, mas enriquecido pelo aporte de outras áreas do conhecimento — pode contribuir para fazer circular aquela cultura, trazê-la à tona para ser compartilhada nos ambientes sociais nos quais interagem as experiências acumuladas por aqueles que se engajam naqueles organismos e as expectativas dos novos militantes?

A respostas a essas questões são complexas e demandam um tratamento rigoroso, superior em extensão aos limites deste artigo. As indicações que podem aqui ser apresentadas colocam-se como contribuições para a delimitação de objetos de pesquisa em comunicação que explorem tais questionamentos. Repositórios digitais que considerem as memórias de engajamento em seu potencial como ativo para fortalecer organizações sociais singulares, tais como os comitês hídricos, estão no centro dos objetos de pesquisa aqui sugeridos. A próxima seção avança para situar tais sistemas de recuperação e armazenamento digital na pesquisa em comunicação e cidadania e o que se considera como memória social em uma convergência interdisciplinar na qual a comunicação assume papel essencial.

Memória, comunicação e cidadania como problema de pesquisa

A reconstituição de trajetórias individuais por meio da recuperação de fragmentos de existência permite, com a acumulação de lembranças então dispersas e sua reconexão com aspectos da história coletiva, a composição de quadros gerais de memória que projetam conhecimento histórico sobre lutas sociais que permeiam a cidadania, aqui entendida como exercício de direitos civis e políticos (Dahrendorf, 1992; Marshall, 1967). O saber comunicacional pode contribuir com o processo justamente na tarefa de reconstrução daqueles quadros e de sua circulação em formatos de fácil acesso, o que envolve desde

a aplicação de técnicas de captação de relatos até a elaboração de formatos comunicativos adequados, passando pela disposição de dados, antes originalmente isolados ou desconexos, na forma de narrativas que confirmam sentido à informação antes dispersa.

A valorização da memória como recurso de preservação do passado e fortalecimento da organização social, através da conservação das memórias de engajamento de seus integrantes, tem sido observada nas ciências humanas no Brasil ao menos nos últimos dez anos. Referências usuais, como Bosi (1995) e Thompson (2002), foram relidas e ganharam novas repercussões, influenciando trabalhos



“A memória pode interferir no exercício da cidadania (...) porque atribui existência ao sujeito, fazendo-o sentir-se agente histórico e social”

de recuperação de lembranças que combinam olhares individuais e visões decorrentes do pertencimento a coletividades, nas quais “os apoios comunitários são articulados de modo original pela memória individual, desde então participando de um ponto de vista particular sobre o passado”, segundo Frochtengarten (2005, p. 367). A tendência exige dialogar com as teorias da memória como construção social, elaboradas de maneira pioneira no início do século 20 por Halbwachs (1990) e Bartlett (1995), e sistematizadas em seu quadro contemporâneo em trabalhos como Santos (2003) e Misztal (2003), para acomodar a contribuição das tecnologias de informação e comunicação, que permitem a construção de repositórios digitais com novas capacidades de armazenamento, preservação, exibição e ferramentas de busca.

As tarefas de reativação e circulação da memória podem ser facilitadas por dispositivos de reconstrução digital de narrativas, com recursos de vídeo e hipermídia, culminando na construção de arquivos digitais que tornam acessíveis o acesso e a busca por conhecimento histórico sobre mobilizações sociais. A interdisciplinaridade é uma característica do percurso de investigação de linguagens e aparatos adequados, que devem estar assentados em recortes teóricos coerentes, que respeitem o pensamento original dos autores centrais, mas ao mesmo tempo fun-

*Enquanto recurso
de resiliência, a memória
pode ser conservada
como ativo de grupos
que precisam lidar
com cenários
ambientais adversos*



damentem experimentações, segundo Abreu (2006), combinando conhecimentos que se entrecruzam em teorizações integradas.

Neste contexto, o saber comunicacional comparece na gênese de objetos de pesquisa como fonte fundamental para os esforços de compreensão da dinâmica da memória coletiva, diante das enormes transformações ocorridas após a formulação do conceito nas primeiras décadas do século 20. Para Sá (2007, p. 293), as ordens de mudanças incluem “delimitações grupais (...) cada vez mais imprecisas e obrigando assim à sua consideração em termos latos e flexíveis”, o que exige pensar públicos como entidades fluidas, sem uma unidade necessariamente estável, organizando-se somente periodicamente em função de demandas temporárias; e a ocorrência da “interação face a face, comumente evocada quando se pensa numa elaboração coletiva ou propriamente grupal,

(...) sendo rapidamente substituída pela interação via internet”.

As transformações podem inspirar investigações sobre como os ambientes digitais podem ser concebidos para preservar as memórias de engajamento em lutas passadas e processos de adaptação, de forma que, no presente, indivíduos e grupos separados geograficamente, mas agindo em torno de metas comuns, possam se beneficiar de acervos de experiências que contribuam para intensificar o significado de suas reivindicações no presente.

Esta frente de pesquisa não é nova e apresenta resultados significativos, inclusive no Brasil, como os repositórios digitais ‘Memórias do ABC’¹ (Goulart; Perazzo, 2010), ‘Memórias da ditadura’² e as diversas seções do Museu da Pessoa³ (Clarke, 2009), que constituem realizações bem-sucedidas, capazes de indicar caminhos para a prospecção de memórias de engajamento em organizações ambientais, ainda pouco explorada. Neste sentido, cabe adotar a perspectiva de que a “memória pode interferir no exercício da cidadania (...) porque atribui existência ao sujeito, fazendo-o sentir-se agente histórico e social, o que lhe garante poder nas relações, resgata sua identidade, cria valores sociais relacionados ao grupo e ao espaço de convivência”, indicam Goulart, Perazzo e Lemos (2005, p. 160). A perspectiva é relevante para as pesquisas em comunicação que busquem reconstituir aspectos da história de lutas pela sustentabilidade à medida que as “narrativas, com a ênfase às formas de construção e organização do discurso pelos sujeitos, (...) servirão também de objeto de análise para revisitar momentos históricos, compreender processos comunicacionais e culturais”, segundo Capriño e Peruzzo (2011, p. 806). Isto é, a convergência interdisciplinar de história, comunicação, psicologia social e ciências sociais que alimenta o estudo da memória tem, no saber

¹ <<http://hipermemo.uscs.edu.br/>>.

² <<http://memoriasdaditadura.org.br/>>.

³ <<http://www.museudapessoa.net/pt/home>>.

comunicacional, uma chave para acessar a reconstrução e a recirculação do passado nos processos de ativação e conservação da memória que conferem sentido ao presente.

A preservação da memória das organizações sociais se inscreve ainda na afirmação do direito à comunicação, como indica Peruzzo (2013), que atribui, às “redefinições políticas características de um período histórico que restabelece as regras democráticas”, fatores como a multiplicação tanto de organizações não governamentais assumindo funções antes desempenhadas por movimentos sociais, quanto de “arenas de negociação normatizadas, tais como os conselhos setoriais”, nas quais são negociadas vias institucionalizadas de busca dos direitos de cidadania (Peruzzo, 2013, p. 164).

No contexto de indivíduos e grupos sociais que se engajam em conselhos ambientais, o estudo de processos comunicativos abre a via para a obtenção de conhecimento sobre como as narrativas que estruturam a memória são construídas, reproduzidas, circuladas e podem ser exploradas como um recurso que fortalece indivíduos e grupos em sua contínua luta adaptativa diante do imperativo da sustentabilidade. Cabe aqui situar a utilidade do termo *resiliência*, originário da física de materiais, a ser usado figurativamente para significar a capacidade de adaptação de indivíduos a mudanças necessárias em função de novos desafios em seu habitat ou ambiente de convivência ou trabalho.

A memória socioecológica de grupos e indivíduos retém aspectos das respostas encontradas por uma comunidade para lidar com desafios ambientais como secas, enchentes e ameaças à sustentabilidade como desflorestamento em torno de reservatórios e nascentes de água e perda de matas ciliares. Enquanto recurso de resiliência, a memória pode ser recuperada, conservada e recirculada como ativo de grupos que precisam lidar com cenários ambientais adversos, sejam eles possivelmente agravados por mudança climática ou devastação da natureza.

Esta problematização específica da memória gerida por práticas e dispositivos comunicativos como ativo de mobilização social na luta ambiental pode ser relativamente nova no Brasil, mas a literatura internacional especializada já acumula relatos de experimentos recentes que indicam a relevância do papel da preservação de lembranças através da produção de vídeos participativos como recurso de resiliência para grupos nativos na gestão de recursos naturais na Amazônia (Mistry et al., 2014); para comunidades afetadas por desastres naturais, como no caso do aprendizado coletivo em New Orleans durante quatro décadas de furacões (Colten; Sumpter, 2009); e para comunidades que inovam com mecanismos criativos de gestão da sustentabilidade na Groenlândia e em Madagascar (Nykqvist; Heland, 2014).

Os processos de memória são construídos dialeticamente em troca simbólica com quadros sociais e institucionais mais amplos, e com bases sobre as quais se assentam os enquadramentos coletivos que influenciam as lembranças individuais. Aqui, o conceito de enquadramento é utilizado nos termos de sua gênese pela psicologia cognitiva, e não necessariamente no desenvolvimento posterior pelas teorias do discurso e do jornalismo, conforme o distinguem Mendonça e Simões (2012). O significado pertinente neste contexto é o de enquadramento como moldura cognitiva através da qual a realidade sensível é percebida, composta por processos em geral inconscientes e marcados pelo cruzamento de memórias, experiências, aprendizados, valores, crenças, costumes etc, que interagem no cotidiano de maneira a organizar a experiência dos indivíduos.

Memórias individuais são produtos de interpretações pessoais da história vivida por uma coletividade, formadas através da dinâmica do relacionamento acumulado com os demais integrantes daquela comunidade; daí o caráter social da memória. “A memória é social porque qualquer memória existe por

meio de sua relação com aquilo que foi compartilhado com outros: linguagem, símbolos, eventos e contextos sociais e culturais”, resume Misztal (2003, p. 11).

A lembrança não ocorre no vácuo. “Nós lembramos como membros de grupos sociais, e isto implica assumir e internalizar as tradições comuns e representações sociais compartilhados por nossas coletividades”, segundo Misztal (2003, p. 12), de forma que a memória coletiva é constituída por meio do compartilhamento de elementos culturais que são ativados pela cooperação e servem ao propósito de facilitar os relacionamentos sociais. A memória social abriga essencialmente as práticas culturais organizadas que fornecem maneiras de compreensão do mundo, crenças e opiniões para que as pessoas orientem suas ações.

A memória coletiva provê analogias entre eventos presentes e passados, destacando-se sua capacidade de influenciar o presente e o futuro, ao contribuir para a formação de quadros atuais de percepção de novos acontecimentos: “à medida que buscamos meios para impor uma ordem de significado sobre a realidade, confiamos na memória como fonte de representações simbólicas e enquadramentos que podem influenciar tanto nossas ações quanto nossas concepções de nós mesmos”, indica Misztal (2003, p. 13).

A resolução de conflitos de natureza política por meio da cooperação pode se beneficiar da memória social. “As atitudes cooperativas de um grupo são o resultado de sua habilidade para avaliar criticamente seus respectivos passados de maneira a assegurar a tolerância e a remover barreiras ao entendimento mútuo”, segundo Misztal (2003, p. 14), que adverte: se a memória não estiver disponível como fonte de parâmetros de avaliação do passado, “não seremos avisados sobre perigos potenciais para as estruturas democráticas e não teremos oportunidades de obter uma consciência mais rica sobre o arsenal de possíveis soluções” (p. 14).

Este contexto teórico é fundamental para

os esforços de captar, registrar e propor maneiras de tornar as memórias de engajamento circuláveis e acessíveis de maneira generalizada, à medida que fundamenta a perspectiva de que os objetos continuamente postos na arena decisória tendem a não ser totalmente novos, e sim são largamente marcados por acordos, concessões, vitórias e derrotas pregressos. “A memória, quando empregada como um reservatório de heróis e mitos oficialmente sancionados, pode ser vista como uma tradição ampla e sempre inventada (em algum grau) que explica e justifica os fins e os meios ou a ação social organizada (...)”, indica Misztal (2003, p. 15).

Neste sentido, a memória não é apenas conhecimento histórico, e sim experiência do vivido em ambientes permeados por relações sociais, econômicas e políticas. As memórias de engajamento daqueles que participam de organizações sociais e conselhos setoriais podem ser recuperadas por meio de metodologias adequadas de registro de história oral que busquem as intersecções entre trajetórias pessoais e seu percurso inscrito no âmbito coletivo. Novamente, cabe lembrar que a interdisciplinaridade é marca essencial das abordagens que se utilizam daquelas metodologias; se isto apresenta vantagens porque tende a gerar recortes criativos de pesquisa, somente viabilizados em função do enorme potencial de métodos e técnicas, ao mesmo tempo traz dilemas que exigem delimitação teórica adequada para seu equacionamento (Caprino; Perazzo, 2011).

É o caso, por exemplo, da necessidade de buscar a interpretação dos achados de memória oral dentro do âmbito dos acontecimentos experienciados pela coletividade e sua relação com o cenário maior dado pelas configurações políticas, econômicas e sociais do período histórico, sob pena de forjar uma suposta originalidade não correspondente ao momento vivido. Assim como seu agente, a memória não é absolutamente livre dos muitos constrangimentos impostos pela experiência do cotidiano, que inclusive

implicam compulsões sociais para lembrar ou esquecer. “As pessoas usualmente acreditam que sejam livres em seus pensamentos e sentimentos, quando na verdade elas os alimentam da mesma porção de pensamento e compreensão comuns”, ressalva Misztal (2003, p. 53). A mente individual não existe por si; ela depende do ambiente externo para elaborar significado às suas maquinações. “Somente em contextos sociais os indivíduos são capazes de transformar suas imagens privadas em padrões apropriados e armazenáveis pelo grupo como um todo”, que funcionam como estruturas conceituais esculpidas pelas comunidades no percurso de suas lembranças. A memória individual somente assume significado em contraste com a memória coletiva (Misztal, 2003, p. 53).

No processo, a memória coletiva, como um substrato dinâmico de representações do passado que tomam forma no presente sob a influência de complexas cadeias relacionais de sentido, alimenta a negociação de elementos que vão, gradualmente, compor singularidades grupais e identidades individuais. Em particular para a pesquisa de memórias de engajamento, cabe verificar como as aspirações de futuro podem ser influenciadas pelos desfechos de avanços e retrocessos vividos. Na luta das arenas dispostas por conselhos gestores de políticas setoriais, as imagens de um destino desejável adquirem conteúdos diversos, dependendo do grupo que as nutre, de histórias de conquistas e desilusões.

Estabilidade e identidade, fatores fundamentais em períodos de transição e mudanças sociais que exigem adaptação para sobrevivência, dependem da conservação da memória. Da mesma forma, diante de um vazio histórico, as lutas tenderiam a parecer confrontos de primeira instância, nos quais os grupos se enfrentariam sem a possibilidade de recorrerem ao inventário de soluções anteriores. Cada passo seria dado no vácuo. O aprendizado social não se faria visível para ser gerido de forma construtiva.

Considerações finais

Este artigo delineou uma perspectiva de consideração do que aqui foi caracterizado, na esteira de um enfoque específico sobre a literatura especializada, como ‘memórias de engajamento’, acumuladas por indivíduos e grupos sociais em suas experiências na luta pela gestão com justiça social de recursos hídricos. O argumento construído indicou como necessárias, inclusive para enfrentar o déficit de participação política que impacta a gestão ambiental na crise hídrica que afetou o Brasil no ano de 2014, a ativação, a recuperação e a



A contribuição das pesquisas em comunicação se torna mais necessária diante da relevância do tratamento dado às memórias de engajamento social

circulação de memórias de engajamento, por meio de projetos de pesquisa em comunicação que fundamentem a criação e manutenção de repositórios digitais. Como contribuições ao delineamento de objetos de investigação, foram apresentados aspectos da criação e da atuação dos comitês de recursos hídricos no país, que foram evidenciados como espaços de participação política que podem se beneficiar do registro e da exposição pública das memórias de seus integrantes. A memória social, configurada em determinada convergência interdisciplinar, foi caracterizada como ativo capaz de fortalecer a articulação social, uma vez recuperada, preservada e recirculada adequadamente em sistemas digitais.

Cabe ressaltar, por fim, que não se compartilha, aqui, da perspectiva de considerar as tecnologias de informação e comunicação como panaceia, prontas a oferecer soluções perfeitas para a gestão da comunicação

em projetos de recuperação e visibilidade de memórias de engajamento. Há que se observar que os repositórios digitais, em função de características intrínsecas, não facilitam necessariamente a disposição de narrativas, sua localização e acesso por vias eficazes de busca. A este respeito, Garde-Hansen (2009, p. 142) cita Manovich (2001), para quem os arquivos de dados e as narrativas são inimigos naturais, já que cada um possui lógicas ordenadoras absolutamente distintas. Garde-Hansen (2009, p. 142) exemplifica: “como o Facebook conta as histórias das vidas das pessoas, e como contar a história de sua vida usando o Facebook?”.

Ou seja, está em questão a capacidade de os sistemas usualmente empregados nos ambientes digitais da atualidade efetivamente abrigarem narrativas da memória com fidelidade, tais como elas se encontram em estado fluido quando ativadas e recuperadas por estratégias metodológicas adequadas, e as tornarem disponíveis para acesso geral. Neste caso, o desafio é perceber as dimensões do sistema necessário nos termos dos ecossistemas digitais das humanidades, perspectiva sustentada por Anderson e Blanke (2012, p. 4), para quem as ciências humanas precisam “resistir e sustentar um lugar para as ‘grandes’ humanidades, que buscam fazer experimentos, interpretar e interagir com grandes volumes de conteúdo, e precisam de grandes infraestruturas de pesquisa que viabilizem e deem suporte ao trabalho”.

A tecnologia conta menos neste contexto, ao passo que colaboração e inteligência coletiva são mais importantes, sugerindo que indivíduos, grupos sociais e comunidades articulados politicamente são fundamentais na construção de um ecossistema digital; são eles que podem alimentar os sistemas, de maneira participativa, compartilhada e aberta. Restará aos sistemas informatizados a tarefa de proporcionar a interligação entre grandes conjuntos de dados, histórias e narrativas, a fim de conferir, ao repositório digital de conteúdos, qualidades distintas do conceito usual de arquivo, para o qual muitas vezes é obrigatório dominar ante-

riormente procedimentos de busca e, principalmente, saber antecipadamente o que se está buscando — em contraste com a dinâmica da linguagem da internet, aberta e intuitiva (Manovich, 2001). As diferenças de acesso à informação entre uma biblioteca convencional e uma digital devem ser respeitadas (Rimmer et al., 2008). Em um ecossistema digital, a busca deve ser autoguiada por temas, com escolhas intuitivas, que dispensem conhecimento prévio sobre o funcionamento do sistema, tais como são as experiências pioneiras descritas por Anderson e Blanke (2012), como a European Holocaust Research Infrastructure⁴ e a seção online de memória nacional da Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos.⁵

Projetos digitais de memória como estes e mesmo o brasileiro Museu da Pessoa (Clarke, 2009) sugerem que a infraestrutura de armazenamento de dados e sua fácil e rápida disponibilização é cara, complexa e requer investimento constante em expansão e manutenção.

As limitações são poderosas, e os recursos, escassos. Mas, diante da relevância do tratamento das memórias de engajamento como ativo para o fortalecimento de organizações sociais estratégicas como os comitês setoriais, a contribuição das pesquisas em comunicação se torna mais necessária.

Agradecimentos

Este artigo foi escrito durante um período de estágio como pesquisador visitante no King's College London (Universidade de Londres), com a supervisão de Anna Reading e realizado com apoio da Unesp (Pró-Reitoria de Pós-Graduação) e Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, processo 2013/22772-5), para os quais registramos agradecimentos.

Também agradecemos aos pareceristas anônimos deste periódico pelas contribuições ao aperfeiçoamento do texto.

(artigo recebido abr.2015/aprovado jun.2015)

⁴ <http://www.ehri-project.eu/>

⁵ <http://memory.loc.gov/ammem/index.html>

Referências

- ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ABREU, R. M. R. M. Chicletes eu misturo com bananas? Acerca da relação entre teoria e pesquisa nos estudos em memória social. In: DODEBEL, V.; GONDAR, J. (Orgs.). **O que é memória social?** Rio de Janeiro: DPA, 2006, p. 20-34.
- ANDERSON, S.; BLANKE, T. Taking the long view: from e-science humanities to humanities digital ecosystems. **Historical Social Research**, v. 37, n. 3, p. 147-164, 2012.
- AVRITZER, L. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. **Critical Policy Studies**, n. 6, v. 2, p. 113-127, 2012.
- BARTLETT, F. C. **Remembering**: a study in experimental and social psychology. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1995.
- BOSI, E. **Memória e sociedade**: lembranças de velhos. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- BRASIL. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- CAPRINO, M. P.; PERAZZO, P. F. História oral e estudos de comunicação e cultura. **Revista Famecos**: mídia, cultura e tecnologia, v. 18, n. 3, p. 801-815, set./dez. 2011.
- COLTEN, C. E.; SUMPTER, A. R. Social memory and resilience in New Orleans. **Natural Hazards**, v. 48, n. 3, p. 355-364, 2009.
- CLARKE, M. A. The online Brazilian Museu da Pessoa. In: GARDE-HANSEN, J.; HOSKINS, A.; READING, A. (Eds.) **Save as... digital memories**. Basingstoke: Palgrave, 2009, p. 151-166.
- DAHRENDORF, R. **O conflito social moderno**. Rio de Janeiro: Zahar; São Paulo: Edusp, 1992.
- GARDE-HANSEN, J. MyMemories?: Personal digital archive fever and Facebook. In: GARDE-HANSEN, J.; HOSKINS, A.; READING, A. (Eds.) **Save as... digital memories**. Basingstoke: Palgrave, 2009, p. 135-160.
- GOULART, E. E.; PERAZZO, P. F. Caminhos cruzados no mundo digital: a hipermídia e a memória. **Comunicação & Inovação**, São Caetano do Sul, v. 11, n. 21, p. 16-23, 2010.
- GOULART, E. E.; PERAZZO, P. F.; LEMOS, V. Memória e cidadania nos acervos de história oral e mídia digital. **Em Questão**, v. 11, n. 1, p. 153-166, 2005.
- FROCHTENGARTEN, F. A memória oral no mundo contemporâneo. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 367-376, 2005.
- HALBWACHS, M. A memória coletiva. São Paulo: Vértice, 1990.
- HOCHSTETTLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. Duke University Press, 2007.
- JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1/2, p. 137-154, 2003.
- JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 47-87, 2009.
- MANOVICH, L. **The language of new media**. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MATOS, H. **Capital social e comunicação**: interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.
- MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 79, p. 187-235, 2012.
- MISTRY et al. The role of social memory in natural resource management: insights from participatory video. **Transactions of the Institute of British Geographers**, n. 39, p. 115-127, 2014.
- MISZTAL, B. **Theories of social remembering**. Maidenhead: Open University Press, 2003.
- NYKVIST, B.; HELAND J. Social-ecological memory as a source of general and specified resilience. **Ecology and Society**, v. 19, n. 2, 2014.
- PERUZZO, C. M. K. Comunicação nos movimentos sociais: o exercício de uma nova perspectiva de direitos humanos. **Contemporânea**: comunicação e cultura, v. 11, n. 1, p. 138-158, 2013.
- RIMMER, J. et al. An examination of the physical and the digital qualities of humanities research. **Information Processing and Management**, v. 44, p. 1374-1392, 2008.
- SÁ, C. P. Sobre o campo de estudo da memória social: uma perspectiva psicossocial. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 20, n. 2, p. 290-295, 2007.
- SANTOS, M. S. **Memória coletiva e teoria social**. São Paulo: Annablume, 2003.
- SÃO PAULO. **Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991**. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/leis/1991_Lei_Est_7663.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.
- THOMPSON, P. **A voz do passado**: história oral. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

