

O PAPEL DA MÍDIA NA PRESTACAO DE CONTAS DA DEMOCRACIA FRENTE AO DESAFIO DAS NOVAS REDES SOCIAIS.¹

Comunicação Política, Opinião Pública e Redes Sociais

Bianca Cavalcanti Tavares²

¹ Artigo preparado para apresentação em X Congresso Latino-americano de Ciência Política, da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), em coordenação com a Associação Mexicana de Ciências Políticas (AMACIP), organizado em colaboração com o Instituto de Estudos Superiores de Monterrey (ITESM), nos dias 31 de Julho e 1, 2 e 3 de Agosto de 2019. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Mestranda em Relações Internacionais pelo PPGRI/UERJ, Rio de Janeiro – Brasil
biancavalcanti@yahoo.com.br

Resumo

Esse trabalho pretende explorar o papel da mídia na democracia brasileira. Tendo como base fatores institucionais, históricos e políticos desse país, busca-se explorar as distintas perspectivas para a atuação da mídia tradicional enquanto um agente promotor de *accountability* nas democracias representativas. Se, por um lado, há autores que possam considerar essa discussão ultrapassada, visto que os leitores dessas publicações mais tradicionais estão cada vez mais conscientes de sua postura enviesada, por outro, os desafios propostos pelas novas mídias sociais tendem a reaquecer o debate. Some-se a isso o uso de algoritmos para selecionar o conteúdo exposto aos usuários da rede, o que catalisa o efeito setorizador da informação. Ao mesmo tempo, a credibilidade decrescente dos meios tradicionais faz com que a população busque nas redes sociais fontes alternativas de informação, que fogem ao controle dos grandes conglomerados de comunicação. O que se vai explorar nesse artigo é até que ponto as mídias sociais representam uma ameaça às mídias tradicionais enquanto canal mais importante de comunicação entre o cidadão e seus representantes. O principal assunto analisado são os temas de Política Externa Brasileira pois, embora não represente uma agenda com apelo tão significativo na opinião pública nacional, tem sido objeto de debate e estado mais frequente nas discussões públicas, em especial, nas últimas eleições presidenciais no Brasil.

Palavras Chave: Mídia Tradicional; Democracia; Prestação de Contas; Internet; Algoritmos

Abstract

This paper intends to explore the role of the media in Brazilian democracy. Based on the institutional, historical and political factors of this country, the aim is to explore the different perspectives for the performance of traditional media as a promoter of accountability in representative democracies. If, on the one hand, there are authors who may consider this discussion outdated, as the readers of these more traditional publications are increasingly aware of their skewed posture, on the other, the challenges posed by the new social media tend to reheat the debate. Add to this the use of algorithms to select the content exposed to the users of the network, which catalyzes the sectorizing effect of the information. At the same time, the declining credibility of traditional media makes it possible for the population to seek alternative sources of information in social networks, which are beyond the control of large communication conglomerates. What is explored in this article is the extent to which social media poses a threat to traditional media as the most important channel of communication between the citizen and his representatives. The main subject analyzed is the themes of Brazilian Foreign Policy because, although it does not represent an agenda with such a significant appeal in national public opinion, it has been the subject of debate and state more frequent in the public discussions, especially in the last presidential elections in Brazil.

Key Words: Traditional Media; Democracy; Accountability; Internet; Algorithms

Introdução

Em primeiro lugar, esse artigo buscará discutir de que forma a mídia tradicional pode contribuir – e historicamente o vem fazendo – para o fortalecimento das democracias representativas, por meio da atuação enquanto um agente de *accountability*. A ênfase dessa pesquisa é dada à democracia brasileira, em especial após o fim da Guerra Fria e a redemocratização do país. É somente a partir desses eventos que se pode constatar um aumento da participação da mídia e da opinião pública em assuntos políticos.

Em seguida, trata-se dos efeitos que as inovações tecnológicas e o advento do uso de algoritmos na internet têm sobre as relações sociais, principalmente no que diz respeito a forma com que a população interage quanto aos temas políticos. Busca-se discutir de maneira se formula uma opinião em rede, tendo em vista o desenvolvimento recente da Web 2.0.

Mais tarde, discuto o impacto dessas novidades para o papel usual da mídia tradicional na democracia brasileira, apresentando uma breve discussão entre os autores que acreditam num enfraquecimento do poder da mídia tradicional em promover *accountability* e fortalecer a democracia e aqueles que discordam dessa percepção e defendem que a revolução tecnológica corrente implica constantes adaptações dos meios de comunicação.

Por fim, analiso a necessidade de prestação de contas também para temas de política externa, uma vez que esta também deve ser inserida no rol das políticas públicas. Esse fator é ainda mais contundente devido ao aumento crescente do interesse do público por esses temas. Avalio também os impactos que essas inovações tecnológicas têm para a agenda de política externa.

Mídia tradicional e *accountability* na democracia brasileira

Fazendo-se valer das discussões da área de Comunicação Política, de Relações Internacionais e de Ciência Política, esse trabalho pretende explorar o papel da mídia na democracia brasileira. Tendo como base fatores institucionais, históricos e políticos desse país, busca-se explorar as distintas perspectivas para a atuação da mídia tradicional enquanto um agente promotor de *accountability* nas democracias

representativas, ou seja, um dos agentes responsáveis pelo o processo de prestação de contas e, portanto, que contribui para a qualidade democrática. Se, por um lado, há autores que possam considerar essa discussão ultrapassada, visto que os leitores dessas publicações mais tradicionais estão cada vez mais conscientes de sua postura enviesada, por outro, os desafios propostos pelas novas mídias sociais tendem a reaquecer o debate.

Em artigo publicado em 2003, Fernando Lattmann-Weltmann discute os impactos da mídia nos processos de prestação de contas das pessoas e instituições públicas. O argumento principal do texto determina que a mídia, na época representada fortemente pelas publicações de jornais e revistas, rádio e, principalmente, pela televisão, seria a “instituição mais decisiva para a qualidade do exercício da cidadania no Brasil redemocratizado” (p.129) na medida em que possuiria papel relevante tanto na dimensão vertical da prestação de contas, quanto em sua dimensão horizontal. Em ambos os casos, a questão da informação é essencial, para que se tome as decisões.

A dimensão vertical, segundo o autor, faz alusão a teoria do Agente-Principal, segundo a qual uma das partes, qual seja, o principal, permite que a outra parte, o agente, enseje atividades em seu nome. É, portanto, a forma como a representatividade é exercida em um regime democrático e diz respeito a capacidade de o detentor real do poder em uma democracia, ou seja, o povo, de exercer controle, punição e recompensa sobre o agente do poder, os representantes eleitos pelo povo.

Do ponto de vista da *accountability* vertical, Lattmann-Weltmann sobressalta a importância da mídia ao atuar como fonte de subsídios informacionais para a população, frente aos acontecimentos e decisões tomadas por seus representantes e, nesse sentido, cumpriria papel fundamental na democracia representativa brasileira. Ao mesmo tempo, a mídia também se dotaria de relevância ao ter a capacidade de fazer ecoar aos ouvidos dos representantes as diferentes vozes da sociedade, ou seja, atuaria como importante porta voz da opinião pública. Sendo assim, a mídia contribuiria para a constituição de um regime ainda mais poliárquico no Brasil, quanto mais diverso fosse o consumo das informações e quanto melhor incorporar os discursos públicos.

Já a dimensão horizontal da prestação de contas refere-se ao controle mútuo, exercido por instituições situadas em uma mesma posição hierárquica e, por essa razão,

aponta mais para os mecanismos de pesos e contrapesos da democracia. Nesse sentido, caberia a mídia tradicional um papel fundamental de fiscalizar e investigar a ação dos três poderes e, mais ainda, de tornar essas ações públicas, tanto para permitir a transparência dos atos públicos quanto para garantir à sociedade o equilíbrio entre os poderes. Dessa forma, quanto mais livre e plural for a mídia, tanto mais próximos a Poliarquia um regime se encontraria.

O conceito de Poliarquia foi desenvolvido por Robert Dahl (1971), para responder às críticas quanto a possibilidade de um regime ser plenamente democrático. Esse autor prefere o termo Poliarquia ao conceito mais usual de Democracia, pois entende que esse último se refere a um ideal democrático, nunca alcançado no mundo real, enquanto a Poliarquia, também entendida como o “governo de muitos”, seriam os regimes que realmente existem, mas que são pobres aproximações do ideal democrático. Esse autor acabou por criar um sistema que mede o nível de “democratização” de uma Poliarquia, baseado em seus graus de oposição, ou seja, sua capacidade de permitir a contestação política, e graus de participação, que medem o direito a participação no regime e a pluralidade nas fontes de informação.

É justamente nesse momento em que o Lattmann-Weltmann introduz a variável da elegibilidade, proposta por Wanderley Guilherme dos Santos, para caracterizar a Poliarquia também por sua capacidade de incorporar participantes, ampliando a agenda de interesses representados, de forma que nenhum dos grupos participantes possa vetar a produção de um bem público (p.154). Como exemplo da ampliação da elegibilidade no Brasil nos anos recentes, Eliane Brum (2019) faz uma análise sobre os três últimos presidentes eleitos do Brasil e o quanto cada um deles contribui para o alargamento da elegibilidade no país: Luís Inácio Lula da Silva por não pertencer as elites, Dilma Rousseff por ser mulher e Jair Bolsonaro por ser um homem mediano.

O conceito de Wanderley, segundo Lattmann-Weltmann, é particularmente útil para analisar o pluralismo na esfera da comunicação. Dada a essencialidade da questão da informação, a pluralidade da mídia deve ser tratada como componente fundamental para um regime poliárquico. Existe, inclusive, um certo consenso na literatura da área de que a garantia da pluralidade e diversificação da mídia é essencial para que ela possa desempenhar esse papel de proteger e fortalecer a democracia (CANELA, SIQUEIRA,

2011, p. 85). A pluralidade na mídia pode ser entendida, segundo Michele Polo (2007), tanto da perspectiva interna, ou seja, que um mesmo veículo seja capaz de transmitir diversas opiniões, quanto da perspectiva externa, que seria a capacidade de distintos meios de comunicação, cada qual com uma orientação política própria, de se expressar livremente em um país. Portanto, quanto mais diversificada a mídia de um dado país, tanto mais próximo da Poliarquia ele estaria.

Entretanto, os autores já apontam para a dificuldade em se implementar medidas que ampliem a pluralidade e a diversidade das mídias tradicionais no Brasil (CANELA, SIQUEIRA, 2011, p. 94), dada a complexidade das disputas que ocorrem nesse terreno. Soma-se a isso o grande problema da mídia brasileira com a pluralidade que é, historicamente, o fato de os veículos tradicionais alegarem adotar um posicionamento que refletisse o pluralismo interno, enquanto, na verdade, praticavam um único enquadramento, escondendo – ou, pelo menos, atenuando – seu caráter enviesado. Isso ocorre porque a escolha por pluralismo interno passa por uma decisão corporativa. Uma interpretação mais correta seria a de compreender que os veículos de comunicação tradicional no Brasil contribuiriam muito mais na dimensão do pluralismo externo que interno.

O desafio da internet e as novas redes sociais

Nos últimos anos, com o avanço do uso da internet por distintas áreas do país e por distintos estratos sociais³, e o aumento do fluxo de informação, a percepção da sociedade brasileira acerca dos meios de comunicação tradicionais pode ter mudado e o caráter enviesado dos veículos tornou-se cada vez mais evidente. A partir disso, pode-se perceber uma certa diminuição da credibilidade desses veículos, que deve ser somada a uma crescente descrença nas instituições em geral.

Para alguns autores, esse fato pode servir como argumento para diminuir a importância das discussões sobre o papel da mídia enquanto promotor de *accountability*,

³ A pesquisa do IBGE “PNAD Contínua TIC 2017” investiga o acesso à internet e à televisão, além da posse de celular para uso pessoal. Em dezembro de 2018, a pesquisa atestou que aproximadamente 75% dos domicílios brasileiros tem acesso à internet, o que representa um aumento de 5,6 pontos percentuais em relação ao ano anterior. Esse aumento se observou principalmente nas áreas urbanas, mas também nas áreas rurais do país. O mesmo estudo verificou também um aumento na quantidade de pessoas que acessam a internet, em todas as faixas etárias, sendo o crescimento mais expressivo entre os usuários com mais de 60 anos (31,1%).

uma vez que a audiência dos veículos tem consciência de seu posicionamento político e consome apenas as informações que partem de meios condizentes com seus próprios valores, causando uma setorização da informação e impossibilitando a formação de uma opinião mais completa; contudo, se esse fenômeno pode ser percebido nas mídias tradicionais, ele é ainda mais evidente no ambiente virtual, em que os sistemas surgem utilizando algoritmos como filtros que mediam o acesso do usuário à realidade virtual.

Os algoritmos são um código unificador de uma série de procedimentos que instruem a máquina a reagir a certos *inputs* de informação (DA SILVA, 2017). Para cada demanda do usuário, o algoritmo gera um *output* lógico. Eles estão presentes em diversos aparelhos e artefatos que já fazem parte do cotidiano moderno, facilitando-o de tal forma que se tornaram imprescindíveis. Hoje pode-se dizer que os algoritmos não apenas ajudam a encontrar informações, mas também estabelecem convenções, influenciam as formas de conexões entre as pessoas e das pessoas com os objetos. Mais do que isso, a interação entre os seres humanos atualmente ocorre por meio deles. (DA SILVA, 2017).

O crescente uso de sistemas que se utilizam de algoritmos permite a “*datificação* da vida”, ou seja, o processamento de uma enorme quantidade de informação sobre os seus usuários, e isso constitui uma enorme fonte de poder nas mãos dos detentores dessa informação. Isso se torna especialmente significativo se considerarmos que os algoritmos, apesar de apresentarem respostas lógicas, são construídos a partir de valores e éticas humanas, não podendo ser, dessa forma, considerados neutros ou sequer objetivos. Eles são propriedades intelectuais protegidas por patentes por parte das grandes empresas e buscam atender a seus objetivos mercadológicos ou políticos.

A questão que se coloca diz respeito aos efeitos que uma interação digital, mediada por algoritmos, podem ter na relação entre a sociedade e os seus representantes políticos; quais os efeitos da generalização desse meio de comunicação para os processos de prestação de contas na democracia e qual o novo papel desempenhado pelas mídias tradicionais frente a esse desafio. O que se entende, assim como para Machado et al (2018), é que as plataformas de relacionamento social online, de um modo geral, não produzem conteúdo, mas produzem um efeito imenso no enquadramento dos temas apresentados e na demonstração da realidade. Para os autores, o que as redes sociais fazem é

“assegurar que os integrantes, segundo determinadas regras, muitas vezes embutidas na arquitetura de informação, criem seus conteúdos e realizem suas interações. Essas plataformas não apenas formatam os textos e imagens publicadas, como também formatam os processos opinativos a partir dos seus sistemas algorítmicos. Formatar opiniões implica em colocar determinados limites, principalmente em seu alcance.” (MACHADO et al., p.7)

Dessa forma, a internet em geral e as redes sociais em específico atuam no sentido de contribuir para a modulação das opiniões no meio digital, isto é, seriam instrumentos usados para delimitar e conduzir as escolhas dos indivíduos a partir do ajuste e da adaptação do conteúdo apresentado, bem como de sua forma, conforme o comportamento dos usuários. Em estudo realizado para determinar a capacidade potencial de modulação que as maiores empresas detentoras de patentes de algoritmos têm, Machado et al (2018) conseguiram identificar que boa parte dessas companhias já possuem (e defendem) mecanismos patenteados para perceber e delimitar a personalidade dos indivíduos, com base em suas interações com o conteúdo virtual.

É importante salientar que esses mecanismos de modulação não implicam, necessariamente, numa manipulação das informações ou do conteúdo transmitido. Ao mesmo tempo, por mais que se restrinja a realidade demonstrada, não há garantias de que esses mecanismos consigam, de fato, interferir na concepção que os indivíduos têm do mundo. A realidade é que, assim como as mídias tradicionais, esses novos mecanismos tem a capacidade de impor uma agenda e de determinar o enquadramento a um dado assunto, mas nada garante que isso será determinante na formulação de opinião dos usuários ou que essa será a única ou mesmo a principal fonte de informações deles frente aos seus representantes.

O impacto do desafio

O desenvolvimento do uso da internet e a popularidade das redes sociais tem causado impactos nas discussões sobre esse papel da mídia. O uso de algoritmos para selecionar o conteúdo exposto aos usuários da rede catalisa o efeito setorizador da informação. Ao mesmo tempo, a credibilidade decrescente dos meios tradicionais faz com que a população busque nas redes sociais fontes alternativas de informação, que fogem ao controle dos grandes conglomerados de comunicação.

Todos esses fatores induzem a percepção de que a revolução tecnológica ameaça a sobrevivência dos veículos tradicionais. Como o próprio Lattmann-Weltmann aponta, em seu histórico sobre a economia política da comunicação brasileira no século XX, tanto os jornais e revistas quanto o rádio foram mídias que tiveram de se adaptar a partir do surgimento e aumento de popularidade de uma nova mídia: a televisão.

Outra característica importante dessa relação, que resulta da introdução das redes sociais na economia política da comunicação brasileira é o seu desenvolvimento em meio ao cenário da chamada Web 2.0, que amplia a possibilidade de uma comunicação mais direta entre a opinião pública e seus representantes (eleitos ou não). Esse novo fator daria a oportunidade ao principal de aumentar a sua autonomia frente ao agente, mas põe em perigo o poder das demais mídias que, tradicionalmente, seriam os entes encarregados dessa função. Nesse sentido, é possível perceber uma certa semelhança entre esse argumento e o de Susan Stokes (2013) que, ao analisar fatores que influenciam na eficácia do fenômeno do clientelismo eleitoral, aponta para os custos de comunicação programática e conclui que a industrialização permite a revolução da comunicação, o que reduz os custos de comunicação direta, diminuindo a necessidade da mediação de um Cabo Eleitoral (*broker*).

“Costs of Programmatic Communication - The lower the costs party leaders face in circumventing brokers and communicating directly with voters, the greater the payoff from non clientelistic strategies.” (STOKES, 2013, p.178)

O uso expressivo da internet e das redes sociais ameaçam as demais formas de comunicação tradicional, portanto a dimensão vertical do seu papel na *accountability*, pois não apenas serviria de fonte alternativa de informação para a população, como também permitiria que a comunicação entre agente e principal ocorresse de forma mais direta, dispensando a mídia de sua função de porta-voz da opinião pública. Entretanto, é preciso igualmente reconhecer que esses novos meios de comunicação são igualmente dotados de valores e normas intrínsecas a eles, mesmo que, muitas vezes, camufladas sob uma bandeira de eficiência, isenção e objetividade – assim como a mídia tradicional brasileira já foi um dia.

Da mesma forma que os jornais, revistas e a televisão, as informações obtidas por meio das redes sociais são dotadas de uma aparente pluralidade de opiniões, pois a internet é tida como a mídia que mais democraticamente permite a expressão dos indivíduos; contudo, a sociedade brasileira parece não ter discernimento dos mecanismos que essas redes têm para recortar a realidade e modular o real, com o objetivo de melhorar e facilitar a navegabilidade. É importante ressaltar aqui que o algoritmo em si não é o problema, mas sim os valores opacos que estão por trás de sua criação e a falta de consciência dos cidadãos a respeito desses usos e efeitos da modulação.

Os argumentos de Tim Wu (2012) também seguem no sentido de questionar a importância do desafio às mídias tradicionais representado pelas novas tecnologias de comunicação. Para esse autor, redes sociais não seriam uma ameaça definitiva, apenas careceriam de uma adaptação. O autor acredita que o surgimento de novas tecnologias – não especifica quais – questionam certas estruturas já estabelecidas, portanto apresentam-se como desafios à estrutura vigente e ao Estado, entretanto existiria um sistema tão fortemente estruturado que absorve essas novas tecnologias de forma a mitigar o desafio que elas apresentam. Para Wu, haveria um padrão de acontecimentos com o surgimento de inovações tecnológicas e o consequente desafio à estrutura que isso representaria, gerando uma crise no sistema; contudo, essa crise seria seguida de uma assimilação dessa inovação por parte da estrutura e se voltaria à normalidade anterior. Esses ciclos poderiam ser iniciados tanto por inovações tecnológicas quanto por iniciativa do próprio Estado.

Em seu livro, “Impérios da Comunicação” (2012), Tim Wu faz uma abrangente análise histórica do surgimento dos grandes conglomerados de mídia nos EUA e salienta o papel fundamental do Estado americano especificamente no caso do desenvolvimento das tecnologias de telefonia. O autor demonstra como esse setor, desde o seu princípio, esteve atrelado ao Estado, em forma de monopólio da futura AT&T, por se tratar de um tema sensível e estratégico para o governo. O monopólio se justificaria pois possibilitaria o desenvolvimento da telefonia nos EUA.

Outros argumentos que seguem no mesmo sentido partem de Valente (2007). Sua análise aponta para uma diversificação das mídias e uma intensificação da ideologização

na última década, porém o autor salienta que, ainda nos dias de hoje, as quatro maiores agências de notícia no mundo são responsáveis pelo envio de 80% a 90% das informações para veículos de comunicação em todo o mundo. Sendo assim, apesar dos fenômenos recentes das redes sociais impactarem e trazerem desafios para as mídias tradicionais, elas ainda seguem possuindo muito poder de agenda, refletindo a verticalização do fluxo econômico, empresarial e simbólico da comunicação internacional.

Política Externa Brasileira e *Accountability*

Até bem recentemente, existia um consenso mais ou menos consolidado na academia de que os rumos da política externa brasileira eram de responsabilidade do poder Executivo, e de que os demais atores domésticos não desenvolveriam – para alguns, nem deveriam desenvolver – agendas de política externa. Ao contrário de outras políticas públicas, a política externa no Brasil possuía um caráter insulado; vista tanto pela população comum quanto pelas elites governantes quase como uma instância separada, delegada ao Ministério das Relações Exteriores. Esse monopólio do Itamaraty na formulação da PEB teria sido construído historicamente e há inúmeros estudos que procuram entender como ele se deu e se afirmou ao longo dos anos (Puntigliano, 2008; Faria, 2008; Cheibub, 1985; Vieira, 2001 e etc.).

Essa noção herda seus fundamentos do argumento de que a política externa constitui uma política de Estado e, portanto, não deve estar sujeita às disputas internas que ocorrem em torno das políticas públicas, tampouco deve refletir as diferenças ideológicas que separam as facções políticas. Dessa forma, enquanto política de Estado, igualmente, não sofreria um processo de prestação de contas, tanto por conta da percepção de que a *accountability*, nesse caso, prejudicaria o bom andamento das estratégias de política externa, quanto pelo senso comum de que a população não se interessaria por esses temas.

Essa discussão ganha novo corpo a partir do fim da Guerra Fria e após a redemocratização do Brasil, na década de 1980, e todas as possibilidades de politização da política externa trazidas por esses acontecimentos. Diversos estudos apontam para o surgimento de novos atores na arena da construção da PEB e percebe-se, no Brasil,

cada vez mais um “novo internacionalismo” (Hirst & Lima, 2002) e participação da sociedade, uma “sociedade aberta” (Badie, 2009).

Ainda assim, a primeira década da nova democracia brasileira não demonstrou, no que diz respeito a participação dos partidos políticos enquanto agentes de política externa, muita variação em relação aos períodos anteriores (ALMEIDA, 2000); entretanto, pode-se dizer que essa afirmação foi cada vez menos verdadeira. Já nas eleições presidenciais de 1989 pôde-se perceber entre os candidatos alguma preocupação em buscar respaldo internacional as suas candidaturas, com diversas viagens internacionais feitas por eles antes do pleito (FARIA & LOPES, 2014). Ao analisar a presença de temas internacionais nas eleições presidenciais da Nova República, os autores também destacam, já em 2006, que a coligação “Com a Força do Povo” (PT e aliados) dedicou seu programa no horário eleitoral gratuito na televisão à discussão da inserção do Brasil no mundo (FARIA & LOPES, 2014).

Esse aumento de interesse por temas internacionais se deve não apenas a politização da política externa, como também por estratégias adotadas pelos *policymakers* no Brasil. Um exemplo disso foi a gradual acentuação da utilização da diplomacia presidencial como mecanismo de promoção dos objetivos internacionais do país, o que contribuiu para chamar a atenção dos brasileiros acerca das manchetes internacionais. Também deve-se citar a postura adotada, principalmente, nos anos em que Lula foi presidente, de atuar ativamente em busca de uma maior participação brasileira no cenário internacional. Esse último fator, foi particularmente motivador de questionamentos domésticos a respeito do papel que o país deveria ter no sistema internacional e quais relações deveriam ser priorizadas.

Maria Regina Soares de Lima (2000) faz uma análise e critica os argumentos que atestam certa incompatibilidade da democracia com a formulação da política externa, no sentido de que esta é uma política de estado e não deve aproximar-se de uma política pública. A autora categoriza esses argumentos em duas famílias: aqueles que consideram que as causas para essa incompatibilidade são características específicas da política externa, que a tornam um campo distinto das políticas domésticas e, portanto, ineficaz se expostas ao escrutínio público; e aqueles que afirmam que as causas

estariam em certas características inerentes das instituições democráticas, que seriam, conseqüentemente, inadequadas para a boa execução da política externa.

Ao discutir o segundo grupo de argumentos céticos quanto a compatibilização da democracia e a política externa, o de que as instituições democráticas possuem características inerentes que prejudicariam a condução da política externa, pois inviabilizariam o estabelecimento de relações internacionais estáveis, Soares de Lima faz críticas contundentes. A primeira grande falha da democracia, segundo os céticos, seria a de dificultar a preferência por perspectivas de longo prazo, na medida em que os *policymakers* são eleitos e a “mente popular”, segundo Morgenthau, buscaria resultados efêmeros, por serem mais rápidos, em detrimento de benefícios reais no futuro. Esse argumento, somado à visão de Kennan sobre a volatilidade da opinião pública, permitiria dizer que as democracias são imediatistas, revanchistas e voláteis na condução de assuntos externos. Por esse motivo, Morgenthau defendia que o governo deveria usar seus elementos de poder para mobilizar o apoio doméstico para suas políticas externas, da mesma forma que Lippmann defendia o uso da mídia por parte do governo, para obter o consenso doméstico em torno da política externa (Lima, 2000).

O que Maria Regina defende é que esse dilema enfrentado pelos governantes, qual seja de ter de lidar com as pressões do interesse popular imediatista para eleger-se e manter-se no poder e, ao mesmo tempo, preocupar-se com a realização dos interesses coletivos nacionais como um todo, não se restringe à política externa, senão é uma característica própria de todas as políticas públicas. Além disso, a autora aponta para a criação de instituições políticas e mecanismos institucionais, como a criação de uma burocracia profissional, que pudessem amenizar esse oportunismo e garantir estabilidade dos compromissos internacionais, como uma forma de solucionar tal deficiência das instituições democráticas.

Dessa forma, Maria Regina chega à conclusão de que os argumentos céticos discutidos por ela não são exclusivos da política externa, portanto não justificariam a incompatibilidade dessa política com a democracia. Além disso, mesmo que se aceitasse esses argumentos como verdadeiros, existem soluções aplicáveis a esses defeitos. Um dos exemplos concretos para isso, cuja proposta parte da própria Maria Regina em conjunto com Carlos Milani (2015) é a criação de um Conselho Nacional de Política

Externa (CONPEB). A demanda pela criação do CONPEB surgiu do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI), composto por indivíduos vindos de diversas áreas da sociedade civil, e se pautaria na participação como ferramenta de gestão pública.

Conclusão

Diversos fatores contribuíram para uma diminuição da credibilidade dos meios tradicionais de comunicação frente ao público, dentre eles pode-se apontar as dificuldades em se implementar medidas que ampliassem a pluralidade e a diversidade interna dos veículos, associada a um discurso de imparcialidade e neutralidade. Isso poderia sugerir uma percepção de que esses meios estariam ameaçados e não mais serviriam para o cumprimento de um papel importante para o fortalecimento democrático. A interpretação imediata e mais evidente é a de que a atuação desses veículos enquanto agentes promotores de *accountability*, pelo menos em sua dimensão vertical, não mais atenderia às expectativas e necessidades dos cidadãos brasileiros.

O uso crescente da internet e das mídias sociais por parte da população brasileira apontaria para uma aparente substituição de fontes de informação e, ao mesmo tempo, a inclusão digital sugeriria uma maior participação direta do público frente às questões políticas; entretanto, uma análise mais cuidadosa esclarece que tanto um ponto quanto o outro não são tão evidentes assim. Por um lado, pode-se dizer que os veículos tradicionais também estão presentes no mundo digital e poucas agências internacionais de notícias ainda são responsáveis pela maior parte de conteúdo que circula na internet. Além disso, existe uma constante adaptação do mercado toda a vez em que um determinado meio de comunicação surge e se torna preponderante frente aos demais.

Por outro lado, pode-se igualmente questionar a comunicação direta promovida pela Web 2.0, entre o agente e o principal. Por mais que, efetivamente, as plataformas de comunicação não produzam conteúdo, elas são responsáveis pela seleção de temas apresentados, pelo enquadramento dado a eles, pela priorização do conteúdo, ou seja, pela maneira como a realidade vai ser apresentada. Dessa forma, cumprem um papel importante na modulação de opiniões dos usuários a partir do uso de mecanismos tecnológicos, que são desenvolvidos para atender aos interesses mercadológicos e políticos de seus proprietários.

Por essa razão, acredito ser de extrema importância salientar e conscientizar a sociedade sobre esses mecanismos, para o pleno desenvolvimento da democracia brasileira. Apesar de não entendê-los como intrinsecamente nocivos – ao contrário, acredito que eles se tornaram imprescindíveis para a vida moderna – acredito que, da mesma forma que as mídias tradicionais, a comunicação no meio virtual não é neutra ou imparcial, apesar de se revestir de uma aura de imparcialidade.

BIBLIOGRAFIA

ALDÉ, A.; MENDES, G. G.; FIGUEIREDO, M. (2007). Tomando partido: imprensa e política nas eleições de 2006. *Política & Sociedade*, Florianópolis, vol. 6, n. 10.

ALMEIDA, P. R. (2000). A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volume IV, Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Unnablume, p. 381-447.

BADIE, B. (2009). *O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EdUFBA.

BRUM, E. (2019, Janeiro 04). O homem mediano assume o poder. *El País*. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/02/opinion/1546450311_448043.html

CHEIBUB, Z. (1985). Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 28, n.1, p.113-131.

DAHL, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

FARIA, C. A. P. (2008, Dezembro) Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n. 2.

LOPES, D. B.; Faria, C. A. P. (2014). Eleições presidenciais e política externa brasileira. *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, vol. 2, n° 2, p. 139-147.

HIRST, M.; LIMA. M. R. S. (2002). Contexto internacional, democracia e política externa. *Política Externa*, vol. 11, n. 2, p. 78-90.

LATTMAN-WELTMAN, F. (2003). Mídia e transição democrática: a (des)institucionalização do pan-óptico no Brasil. IN: LATTMAN-WELTMAN, F; ABREU, A; KORNIS, M. *Mídia e Política no Brasil: jornalismo e ficção*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

LIMA, M. R. S. (2000, Julho/Dezembro). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, vol 22, n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, p. 265-303.

MILANI, C. (2015). Política externa é política pública? O Itamarati saindo do gabinete. *Insight Inteligencia*. Ano XVIII, n. 69, Rio de Janeiro, p. 57-75.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. (2010, Julho). Eleições, partidos políticos e política externa do Brasil. *Revista Política Hoje*, v.19, n.1.

POLO, M. (2007). Regulation for pluralism in media markets. In: SEABRIGHT, P.; VON HAGEN, J. *The economic regulation of broadcasting markets – Evolving technology and challenges for policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

PUNTIGLIANO, A. R. (2008). Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, p. 28-52.

SILVA, S. P. (2017) Algoritmos, comunicação digital de democracia: dimensões culturais e implicações políticas nos processos de Big Data. In: MEHL, J. P.; SIVALDO, S. P. *Cultura digital, internet e apropriações políticas: experiências, desafios e horizontes*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem.

STOKES, S.; DUNNING, T.; NAZARENO, M. (2013). *Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics*. New York: Cambridge University Press.

VALENTE, L. (2007). *Política Externa na Era da Informação*. Rio de Janeiro: Ed. Revan.

VIEIRA, M. A. M. C. (2001, Julho/Dezembro) Ideias e Instituições: uma reflexão sobre a Política Externa Brasileira do início da década de 90. *Contexto Internacional*, v. 23, n.2, p. 245-293.

WU, T. (2012). *Impérios da Comunicação*. Rio de Janeiro, RJ: EdZahar.