

# Duas questões de comunicação pública<sup>1</sup>

Venício A. de Lima<sup>2</sup>

## RESUMO

O artigo tenta responder a duas questões com as quais os comunicadores públicos – mas não somente eles – se defrontam diariamente: “Qual o peso relativo que os jornais de ‘temática nacional’ têm na formação da opinião pública?” e “Qual o risco de se privilegiar um pequeno grupo de jornalistas/columnistas na interface com a mídia?”. O autor argumenta, com base em dados de audiência e com apoio em formulações teóricas, que, ao contrário do que acredita a maioria dos profissionais responsáveis pela comunicação de governo, a mídia eletrônica – sobretudo a televisão – parece ter mais peso que os jornais, e que a relação circular que se estabelece entre fonte de governo/jornalistas acaba por aumentar o poder dos jornalistas e enfraquecer a fonte. Ao final uma breve lista de sugestões para definição de uma estratégia de ação comunicativa é apresentada.

**Palavras-chave:** Comunicação de governo; jornal; televisão.

## ABSTRACT

*The text tries to answer two questions to which public communicators – but not only them – are confronted daily: “What is the relative weight of the ‘national newspapers’ in the construction of public opinion?” and “What is the risk of privileged treatment to a group of newsman/columnists in the interface with the media?”. Based in data from audience analysis and in theoretical propositions the author argues that contrary to what the majority of the professionals in charge of government*

<sup>1</sup> O autor agradece a Liziane Guazina e Alberto Cavalcanti os comentários e sugestões nem sempre aceitos. O texto é, naturalmente, de responsabilidade exclusiva do autor.

<sup>2</sup> Professor titular de Ciência Política e Comunicação da Universidade de Brasília (aposentado), professor de Comunicação Pública da ESPM-SP e autor, dentre outros livros, de *Mídia: teoria e política*. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

*communication believes the electronic media – specially television – seems to have more weight than the newspapers and that the circular relationship that is established between government sources and journalists ends up increasing the power of journalists and weakening the sources. At the end a short list of suggestions for the definition of a strategy of communicative action is offered.*

**Keywords:** *Government communication; newspaper; television.*

Os profissionais de comunicação pública que atuam nas estruturas de governo, em seus diferentes níveis, preocupados que estão com a formação de uma opinião pública favorável, defrontam-se diariamente com situações que exigem a definição de estratégias reativas e proativas em relação à cobertura política da mídia impressa e eletrônica.

Entre os vários atores que influenciam na formação da opinião pública, certamente a mídia<sup>3</sup> é um dos mais importantes. Todavia, o peso relativo que em geral se confere à mídia *impressa*<sup>4</sup>, em particular aos quatro jornais considerados de “temática nacional” e a um reduzido grupo de *jornalistas/colunistas políticos*, parece ser desproporcional à sua real significação na vida do país.

Diante desse pressuposto, que se presume correto, duas questões principais deveriam orientar a ação estratégica dos profissionais de comunicação pública e, por isso, merecem ser discutidas.

<sup>3</sup> A *midia*, plural latino de *medium* (meio), será aqui entendida como o conjunto das instituições que utiliza tecnologias específicas para realizar a comunicação humana. Concretamente estamos nos referindo ao conjunto das emissoras de rádio e de televisão (aberta e paga), de jornais e de revistas, do cinema e das outras diversas instituições que utilizam recursos tecnológicos na chamada comunicação “de massa”.

<sup>4</sup> Deixo de analisar aqui o papel das principais revistas semanais (Veja, Época e IstoÉ).

## Questão 1

### **Qual o peso relativo que os “jornais de temática nacional” têm na formação da opinião pública brasileira?**

Os jornais de temática nacional

Mais de 70% do *clipping* diário da mídia impressa, produzido pela Radiobrás e distribuído, por assinatura, para o alto escalão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em Brasília, é proveniente de apenas quatro jornais considerados de “temática nacional”, a saber: *O Globo (GLO)*, *Folha de S.Paulo (FSP)*, *Jornal do Brasil (JB)* e *O Estado de S. Paulo (OESP)*, nesta ordem de apresentação.

A circulação/venda de jornais tem caído globalmente. No Brasil, existem 2.993 títulos de jornais, 529 deles diários (Associação Nacional de Jornais [ANJ] 2004). Dados recentes da Associação Mundial de Jornais (WAN) indicam que a circulação dos jornais brasileiros está em queda contínua desde 2001. Somente em 2003 eles deixaram de vender, em média, 500 mil exemplares por dia. Nossos 15 maiores diários tiveram queda de 18,1% entre 2001 e 2003. No seu conjunto, os jornais brasileiros vendiam 7,88 milhões de exemplares em 2000 e passaram a vender 6,47 milhões em 2003 (Beraba, *FSP*, 6/6/2004).

A circulação específica dos jornais que predominam no *clipping* da Radiobrás, segundo dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC) para 2003 (Grupo de Mídia, Mídia Dados 2004), é a seguinte: *O Globo*: 253,4 mil exemplares/dia; *Folha de S.Paulo*: 314,9 mil exemplares/dia; *Jornal do Brasil*: 72,5 mil exemplares/dia e *O Estado de S. Paulo*: 242 mil exemplares/dia. Dessa forma, esses quatro jornais têm uma circulação média diária de 883,5 mil exemplares.

Esses jornais fazem a *cobertura* rotineira da política e se posicionam pelos *editoriais* diários e por um pequeno grupo de *jornalistas/colunistas políticos*, em sua maioria sediados em Brasília e cuja relação nominal não chega a 12. Por outro lado, esses jornais possuem agências que distribuem notícias e colunas assinadas para vários jornais do interior do país, além de manterem serviços noticiosos on-line na Internet. Ademais, alguns jornalistas/colunistas políticos também mantêm participação periódica em emissoras de rádio e/ou de televisão do mesmo grupo de comunicação.

Deve-se registrar que existe, é verdade, uma relativa migração da leitura de jornais do papel para a tela de computador. Todavia, o fato é, evidentemente, restrito à camada superior da população que tem acesso à Internet, o que não altera nosso argumento central.

### Opinião pública<sup>5</sup>

A importância diferenciada desses quatro jornais tem sido sustentada (em relação à definição de uma agenda política nacional) em torno de três argumentos principais: 1. eles são lidos e reproduzidos pelas emissoras de rádio e pelas assessorias de imprensa ao redor do país; 2. cabe à televisão a popularização da agenda política por eles definida diariamente; 3. são esses os jornais que mantêm as agências de notícia que disponibilizam seu noticiário on-line, via Internet.

Os argumentos 1 e 3 não invalidam o fato conhecido de que a mídia impressa é excludente e auto-referente, na medida em que

a elite dominante é, ao mesmo tempo, a fonte, a protagonista e a leitora das notícias; uma circularidade que exclui a massa da população da *dimensão escrita* do espaço público definido pelos meios de comunicação de massa (Kucinski 1998: 26)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Uma útil discussão sobre o conceito de opinião pública e as diferentes teorias sobre sua formação pode ser encontrada em Sartori (1992).

<sup>6</sup> No texto citado de Kucinski, o argumento sobre a importância dos jornais de temática nacional na determinação de uma agenda pública é oposto ao desenvolvido aqui.

Quanto ao argumento 2, trata-se de ponto controverso. Não há evidências de que a mídia eletrônica funcione como mera “popularizadora” da agenda previamente definida por esses quatro jornais. É possível, todavia, que a mídia eletrônica (rádio e TV) “compartilhe” a definição da agenda pública com a mídia impressa. Mas, mesmo se esse for o caso, a definição da agenda política pública nacional não garante automaticamente a formação de uma correspondente opinião pública dominante. É a essa última observação que vou me ater.

### **Qual seria o verdadeiro poder desses jornais, com sua cobertura política, seus editoriais e seus colunistas/jornalistas, na construção da opinião pública dominante no Brasil?**

Uma resposta a essa pergunta implicaria estabelecer uma relação de causalidade entre “mídia impressa” e opinião pública, o que, por si só, não é tarefa fácil (possível). Primeiro porque há uma controvérsia não resolvida nas ciências sociais sobre a própria formação do que se considera opinião pública (Bourdieu 1980). Segundo porque não há como “isolar” a mídia impressa de outras formas de divulgação da informação política. O que nos resta fazer, portanto, é levantar alguns pontos pertinentes sobre o tema.

A teoria geralmente implícita nas discussões sobre a chamada opinião pública é o modelo “cascata”. A opinião pública seria formada por pequenos grupos, situados no topo da pirâmide social, e depois viria “descendo”, por degraus, até a base da pirâmide. No primeiro degrau dessa “cascata” estaria o pequeno grupo das elites econômicas e sociais; no segundo, estaria o das elites políticas e, no terceiro, a mídia, seguida pelos chamados formadores de opinião – intelectuais, religiosos, artistas, educadores, líderes empresariais

e sindicais, jornalistas – e, finalmente, no último degrau, a grande massa que constitui a maioria da população. Nesse esquema teórico, à medida que a opinião “desce”, ela passaria por “contaminações horizontais” em cada um dos degraus até alcançar a base da pirâmide – vale dizer, a opinião pública dos “formadores de opinião” não é exatamente a mesma opinião pública dominante.

Se a teoria da “cascata” estiver correta, a *mídia* teria, portanto, um duplo papel na formação da opinião pública: tanto como conjunto das instituições que “mediatizam” a comunicação pública e ao qual todos os grupos dos diferentes degraus da “cascata” estão expostos, quanto como espaço de atuação dos jornalistas/formadores de opinião.

### **Mas qual poderia ser o papel específico dos quatro jornais de “temática nacional”?**

Podemos supor que esses jornais teriam, *sim*, um papel significativo. Dadas as circunstâncias específicas da sociedade brasileira (desigualdade na distribuição de renda, analfabetismo real e funcional), talvez sua maior influência fosse “indireta”, na medida em que, embora com circulação insignificante diante da magnitude da nossa população, *alcançariam* pelo menos parte dos formadores de opinião (não-jornalistas) situados no quarto degrau da “cascata”.

### **E qual a importância relativa desses jornais comparada com os outros veículos que compõem a mídia, sobretudo a televisão (aberta)?**

Antes de responder a essa questão é preciso registrar que, tendo em vista a ausência/ineficácia da legislação, al-

guns grupos brasileiros possuem propriedade cruzada de veículos de mídia – vale dizer, controlam ao mesmo tempo (e até no mesmo mercado!) a mídia impressa (jornais, revistas) e a mídia eletrônica (rádio, televisão). Além disso, em alguns grupos de mídia, como já mencionado, os mesmos jornalistas/colunistas estão presentes em diferentes veículos: jornais, revistas, TV e rádio.<sup>7</sup>

Esses fatos poderiam sugerir que a cobertura política de diferentes veículos de um mesmo grupo (por exemplo: jornal, televisão e revista) necessariamente seguirá a mesma orientação – *enquadramento*<sup>8</sup> –, o que, em alguns casos, tornaria inútil considerar separadamente a “grande imprensa” (mídia impressa) e a mídia eletrônica. No entanto, nem sempre isso acontece.

No episódio do “Caso Waldomiro”, por exemplo, as coberturas políticas da revista *Época*, do jornal *O Globo* e do *Jornal Nacional*, da Rede Globo, obedeceram a orientações – *enquadramentos* – distintas (*ainda que isso não signifique pluralidade de posições, pois ocorre dentro de limites estruturalmente preestabelecidos para o noticiário político*)<sup>9</sup>. Dois desses veículos (*O Globo* e *Época*) são da mídia impressa, um pertence à mídia eletrônica (*JN*, da Rede Globo) e todos são controlados pelas Organizações Globo.

Voltemos, portanto, à pergunta. Os dados disponíveis confirmam que a televisão (aberta) desfruta de posição dominante entre as demais instituições de mídia nas sociedades contemporâneas, não só com relação ao tamanho de sua audiência, mas como principal fonte de informação e detentora de enorme credibilidade.

No caso brasileiro, temos uma televisão cujo sinal alcança 99,77% dos municípios e é vista por 97% da população com mais de 10 anos, pelo menos uma vez por semana (Ipsos-Marplan 2003). Somente o *Jornal Nacional*, da Rede Globo, desfruta de uma audiência média diária superior a

<sup>7</sup> Uma discussão atualizada sobre a questão da concentração da propriedade da mídia no Brasil pode ser encontrada em Conselho de Comunicação Social (2004).

<sup>8</sup> A noção de *enquadramento* envolve basicamente a seleção e a saliência, sendo que esta última consiste em tornar uma informação mais “noticiável, significativa ou memorável para a audiência”. Dessa forma, “enquadrar é selecionar certos aspectos da realidade percebida e torná-los mais salientes no texto da comunicação de tal forma a promover a definição particular de um problema, de uma interpretação causal, de uma avaliação moral, e/ou a recomendação de tratamento para o tema descrito. Enquadramentos, tipicamente, diagnosticam, avaliam e prescrevem”. Além disso, “o enquadramento determina se a maioria das pessoas percebe e como elas compreendem e lembram de um problema, da mesma forma que determina a maneira que avaliam e escolhem a forma de agir sobre ele” (Entman 1993: 52-54, *passim*).

40 milhões de pessoas ([http://jornalnacional.globo.com, 6/6/2004](http://jornalnacional.globo.com,6/6/2004)).

Além disso, evidências empíricas recentes confirmam que “nas sociedades contemporâneas as pessoas recebem suas informações e formam suas opiniões políticas essencialmente através da mídia e fundamentalmente da televisão” (Castells 1997: 313).<sup>10</sup> No Brasil, 35% dos entrevistados pelo Instituto DataFolha em cinco capitais brasileiras em pesquisa divulgada pela Associação Nacional de Jornais, em agosto de 2001, declararam que costumam se informar mais pela televisão aberta que por qualquer outro meio de comunicação. É interessante observar que essa dominância da televisão como principal fonte de informação transcende as fronteiras nacionais e as eventuais barreiras econômicas e sociais (Castells: 314).

Quanto à credibilidade, a mesma pesquisa do Instituto Datafolha indica que a televisão tem o terceiro maior índice entre várias instituições, à frente do rádio, da Internet, do Judiciário, do governo, das revistas, do Congresso Nacional e dos partidos políticos, nesta ordem.<sup>11</sup>

Apesar dessas evidências, sobrevive uma resistência, sobretudo entre a velha geração “gutenberguiana” de jornalistas e analistas de mídia, em reconhecer que a mídia contemporânea se transformou preponderantemente em mídia eletrônica, dominada pela televisão e com a crescente presença da Internet, que avança aceleradamente nas camadas superiores da sociedade. A resistência pode ser explicada, dentre outras razões, pelo fato de que essa geração de jornalistas/analistas foi socializada e cresceu numa ambiência anterior à consolidação da televisão como mídia de massa (na década de 1970) e foi formada dentro das redações de jornal. Não é de se desprezar o fato de que, em geral, é mais fácil analisar um texto escrito (jornal e/ou revista) do que um texto escrito com as imagens correspondentes (televisão).

<sup>9</sup> O jornalista Fábio Koleski realiza pesquisa comparativa sobre o tema analisando o período que vai de 13 de fevereiro, data da publicação da denúncia na revista *Época*, a 30 de março de 2004, quando o *Jornal Nacional*, da Rede Globo, divulgou gravação de conversa incriminatória entre procuradores e o próprio pivô da crise (Carlinhos Cachoeira), realizada dentro da Procuradoria Geral da República, em Brasília.

<sup>10</sup> No Brasil, há de se considerar também a enorme penetração do rádio, presente em 86,8% dos domicílios (Grupo de Mídia, Mídia Dados 2004), que nem sempre recebe a atenção que deveria ter.

<sup>11</sup> Na pesquisa, os jornais aparecem 4 pontos percentuais (15%) à frente da televisão aberta (11%) entre as instituições de maior credibilidade.

## Questão 2

### **Qual o risco de se privilegiar um pequeno grupo de jornalistas/columnistas na interlocução com a mídia?**

Nos últimos anos consolidou-se, nos estudos de comunicação, uma linha de pesquisa sobre “a produção das notícias” (*newsmaking*) que tenta relacionar a imagem da realidade social construída pela mídia a: 1. práticas profissionais dos(as) jornalistas; 2. suas rotinas produtivas; 3. valores partilhados e interiorizados pelos(as) jornalistas acerca de como devem desempenhar a função de informar<sup>12</sup>. Destaco algumas evidências acumuladas, sobretudo no que se refere ao terceiro ponto.

Pesquisas indicam que, na seleção das matérias a serem noticiadas pelos(as) jornalistas, as referências implícitas ao grupo de colegas e às fontes predominam sobre as referências implícitas ao próprio público, isto é, às audiências e/ou aos leitores. Isso significa que, enquanto o público em geral é pouco conhecido pelo(a) jornalista, o contexto profissional-organizativo-burocrático imediato exerce uma influência decisiva na seleção do que vai ser noticiado. Vale dizer, a origem principal das *expectativas, orientações e valores* profissionais não é o público, mas o “grupo de referência” constituído por *colegas e fontes*.

Na verdade, as *fontes* com as quais o(a) jornalista “conversa” regularmente constituem um público fundamental para suas próprias notícias. Jornalistas recebem muito mais “reações” (sobre suas matérias, coberturas, reportagens e análises) de suas próprias fontes que de qualquer outro grupo social. Jornalistas estão permanentemente em contato com suas fontes e delas recebem cumprimentos, correções, reclamações, afrontas, negativas de acesso, cassação de credenciais etc. Na prática profissional, o que se pode concluir

<sup>12</sup> Para uma ampla revisão da literatura sobre *newsmaking*, ver Wolf (2003).

é que se estabelece uma relação circular entre jornalista-fonte-jornalista que se auto-alimenta permanentemente.<sup>13</sup>

Essa relação circular jornalista-fonte-jornalista tende a se tornar assimétrica, *enfraquecendo a fonte e fortalecendo os jornalistas/colunistas*. Enfraquece a fonte na medida em que, para tornar públicas as informações de seu interesse, fica “cativa” de um pequeno grupo de jornalistas/colunistas. Inversamente, fortalece os jornalistas/colunistas, pois: 1. eles têm o privilégio do acesso contínuo a fontes “autorizadas” e “acreditadas”<sup>14</sup>; 2. têm a opção de selecionar, omitir, enfatizar e distorcer informações; 3. “operam” protegidos pelo grupo de mídia no qual trabalham.

### Observações finais

Diante do exposto e das considerações feitas, parece correto concluir, como referência para os profissionais de comunicação pública na definição de estratégias de ação, os seguintes pontos indicativos:

a) apesar da importância inegável da mídia impressa, não se deve superestimar seu papel na formação da opinião pública;

b) as indicações são de que a mídia eletrônica, em particular a televisão, exerce maior influência relativa na formação da opinião pública que a “grande imprensa”;

c) deve-se dar prioridade à diversificação dos canais de informação (jornalistas/colunistas), dentro da própria “grande imprensa”, mas sobretudo fora dela;

d) uma das alternativas à “grande imprensa” – no sentido de *acrescentar* e não de *substituir* – é a mídia impressa/eletrônica alternativa/progressista (em alguns casos disponível via Internet). Essa mídia alcança vários dos diferentes segmentos dos formadores de opinião e representa uma cobertura política de orientação – *enquadramento* – certamente diferente daquela oferecida pela “grande imprensa”;

<sup>13</sup> Para um estudo de caso sobre as relações de jornalistas com suas fontes, ver Lima (1993).

<sup>14</sup> Para uma discussão sobre a hierarquia de credibilidade das fontes, ver Hall et alii (1993).

e) outra alternativa é a mídia estatal (pública): *Radio-brás, Rede Brasil, TVs e rádios educativas*. Ela deveria ser fortalecida para se transformar numa alternativa de fato, não só à “grande imprensa”, mas à própria mídia comercial (impressa e eletrônica).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERABA, Marcelo. “Jornais, no mundo e no Brasil”, in *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 6 de jun. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ombudsma/om0606200401.htm>>. Acesso em 6/6/2004.
- BOURDIEU, Pierre. “A opinião pública não existe”, in THIOLENT, M. *Crítica metodológica, investigação sociológica e enquete operária*. São Paulo: Polis, 1980, p. 138-151.
- CASTELLS, Manuel. *The power of identity*. Massachusetts: Blacwell, 1997.
- CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. *Concentração da mídia: debates no Conselho de Comunicação Social*. Brasília: Senado Federal, 2004.
- ENTMAN, Robert. “Framing: toward clarification of a fractured paradigm”, in *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4 (Autumn), 1993, p. 51-58.
- HALL, Stuart et alii. “A produção social das notícias: o ‘mugging’ nos media”, in TRAQUINA, Nelson (org.). *Jornalismo: questões, teorias e “estórias”*. Lisboa: Veja, 1993, p. 224-248.
- KUCINSKI, Bernardo. *A síndrome da antena parabólica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- LIMA, Venício A. de. “Jornalismo oficial: a imprensa de Brasília”, in SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO DISTRITO FEDERAL. *Jornalismo de Brasília: impressões e vivências*. Brasília: Lantana Comunicação, 1993, p. 15-22.
- SARTORI, Giovanni. “Opinión pública”, in *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza, 1992, p. 149-175.
- WOLF, Mauro. *Teorias das comunicações de massa*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

**SITES CONSULTADOS**

Associação Nacional de Jornais (ANJ). Disponível em: <<http://www.anj.org.br>>.

Grupo de Mídia. Disponível em: <[http://www.gm.org.br/midia\\_dados/midia\\_dados.htm](http://www.gm.org.br/midia_dados/midia_dados.htm)>.

*Jornal Nacional*, da Rede Globo. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com>>.

Instituto Ipsos-Marplan. Disponível em: <<http://www.ipsos-marplan.com.br>>.

Instituto Verificador de Circulação (IVC). Disponível em: <<http://www.ivc.org.br>>.

World Association of Newspapers (WAN). Disponível em: <<http://www.wan-press.org>>.