

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO - FAMECOS

COMUNICAÇÃO SOCIAL

T  
070.43  
L 1745

**DO SILÊNCIO À FALA:  
O CAMINHO DA MENSAGEM JORNALÍSTICA**

**LOUISE COSTA LAGE**

**Prof. Dr. Jacques A Weinberg**  
Orientador

Data da defesa: 17/09/1998

Instituição depositária:  
Biblioteca Central Irmão José Otão  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, setembro de 1998

PUCRS/BCE



0-323.392-6

PRESERVE SUA FONTE  
DE CONHECIMENTO



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

L174s Lage, Louise Costa  
Do silêncio a fala: o caminho da mensagem  
jornalística / Louise Costa Lage . — Porto Alegre,  
1998.

137f.

Diss. (Mestrado) - Fac. dos Meios de Comunicação  
Social, PUCRS

1. Folha de São Paulo – Análise Geral 2. Folha de  
São Paulo - Cobertura Jornalística – Privatização –  
Brasil 3. Reportagens – Análise Jornalística I. Título.

CDD 070.43  
079.81  
070.014

**Bibliotecária Responsável**  
Ginamara Lima Jacques Pinto  
CRB 10/1204

## AGRADECIMENTOS

### DEDICATÓRIA

A todos os meus amigos, mestres e professores, que sempre me incentivaram a chegar até aqui;  
A todos os meus alunos e colegas de profissão que acreditaram na minha capacidade intelectual;  
A todos os companheiros que sempre me disseram "vai, que dá..."  
Mas, principalmente à minha mãe, meu marido e meus filhos, pela paciência e pelo incentivo, sem nunca permitirem que eu desistisse desta empreitada.

## SUMÁRIO

**AGRADECIMENTOS**

À Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pelo apoio	10
Banco de Dados do Jornal Folha de São Paulo	10
Biblioteca do Congresso Nacional	12
Cesop - Centro de Estudos da Opinião Pública - Unicamp/SP	12
SENERGISUL - S.T.I. Eletricitários / RS	12
Comissão Gaúcha em Defesa do Monopólio Estatal do Petróleo, em especial ao Sr. Geraldo Cruz	24
Biblioteca Fundação de Economia e Estatística	23
Fundap	
Aos professores Carlos Winkler e Antônio Hohlfeldt	
Juska Filho (ilustrador)	
Evaldo Tiburski (arte-finalista)	

## SUMÁRIO

RESUMO .....	8
ABSTRACT .....	9
INTRODUÇÃO .....	10
<b>I PARTE: REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 A AUTO-CENSURA E O MEDO DO ISOLAMENTO .....</b>	<b>13</b>
1.1 A ESPIRAL DO SILÊNCIO.....	13
1.2 A ESPIRAL DO SILÊNCIO E A COMUNICAÇÃO .....	19
1.2.1 A TEORIA E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO .....	19
1.2.2 A TEORIA E AS COMUNICAÇÕES NÃO-VERBAIS .....	23
1.3 O PANÓPTICO DE BETHAN.....	28
1.4 OS LIMITES DA ESPIRAL DO SILÊNCIO.....	30
1.5 REVISÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DA ESPIRAL DO SILÊNCIO .....	32
1.6 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DA ESPIRAL DO SILÊNCIO:.....	34
<b>2 AGENDA PÚBLICA OU AGENDANDO O PÚBLICO? .....</b>	<b>37</b>
2.1 A TEORIA DO AGENDA-SETTING.....	38
2.2 OS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA TEORIA .....	41
2.3 A IMPOSIÇÃO DE TEMAS - UMA FORMA DE INFLUÊNCIA DA MÍDIA SOBRE O PÚBLICO .....	45
2.3.1 A MENSAGEM COMO FATOR DE INFLUÊNCIA NO PROCESSO DO AGENDAMENTO. ....	47
2.3.1.1 ORIGEM .....	47
2.3.1.2 MEIO .....	49
2.3.1.3 CONTEÚDO .....	51
2.4 OS LIMITES DO AGENDAMENTO .....	52
2.5 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DO AGENDA-SETTING.....	54

<b>3 AS ESFERAS DA CONTROVÉRSIA .....</b>	<b>56</b>
3.1 A OBJETIVIDADE JORNALÍSTICA COMO ESTRATÉGIA .....	56
3.2 CONSENSO, CONTROVÉRSIA LEGÍTIMA OU DESVIO: TIPOS DE JORNALISMO OU SOLUÇÕES PARA O CONFLITO.....	61
3.3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESFERAS DA CONTROVÉRSIA .....	66
<b>4 AUDIÊNCIA E OPINIÃO PÚBLICA: UMA MESMA DEFINIÇÃO .....</b>	<b>69</b>
4.1 - O QUE É OPINIÃO PÚBLICA?.....	72
4.1.1 A OPINIÃO PÚBLICA E A ESPIRAL DO SILÊNCIO .....	75
4.2 - FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA .....	78
4.2.1 FATORES PSICOLÓGICOS .....	80
4.2.2 FATORES SOCIOLÓGICOS .....	81
4.2.3 FATORES HISTÓRICOS .....	83
4.3 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AUDIÊNCIA E OPINIÃO PÚBLICA .....	86
<b>II PARTE: ANÁLISE.....</b>	<b>89</b>
<b>5 DO SILÊNCIO À FALA: O CAMINHO DA MENSAGEM EM JORNALÍSTICA .....</b>	<b>90</b>
5.1 PROBLEMA E OBJETIVOS .....	90
5.2 CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO.....	91
5.2.1 O CONTEXTO SÓCIO-ECONÔMICO INTERNACIONAL .....	91
5.2.2 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL SOB A ÓTICA ECONÔMICA .....	94
5.2.3 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL SOB A ÓTICA CONJUNTURAL.....	104
5.3 A EVOLUÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS .....	107
5.4 O JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO E O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL .....	115
<b>CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS .....</b>	<b>129</b>
<b>OBRAS CONSULTADAS .....</b>	<b>133</b>

### Lista de Ilustrações

FIGURA 1 .....	16
FIGURA 2 .....	21
FIGURA 3 .....	29
FIGURA 4 .....	34
FIGURA 5 .....	39
FIGURA 6 .....	40
FIGURA 7 .....	55
FIGURA 8 .....	63
FIGURA 9 .....	72
FIGURA 10.....	87

### Lista de Gráficos

GRÁFICO 1 .....	108
GRÁFICO 2 .....	109
GRÁFICO 3 .....	109
GRÁFICO 4 .....	110
GRÁFICO 5 .....	110
GRÁFICO 6 .....	110
GRÁFICO 7 .....	111
GRÁFICO 8 .....	111
GRÁFICO 9 .....	111

### Lista de Tabelas

TABELA 1 .....	112
TABELA 2 .....	117

## RESUMO

Como uma corrente de opinião consegue romper o bloqueio que lhe é imposto e tornar-se referencial para a construção de um novo paradigma? De que forma a hegemonia de uma ideologia é quebrada? Como um paradigma ideológico supera seu reverso e que papel a imprensa tem nesta mudança que atinge as crenças e o imaginário de toda uma Nação?

Neste estudo pretendemos mostrar como um acontecimento sai de seu estado latente e silencioso e entra na pauta de discussões quotidianas da população. Nosso objetivo é tentar localizar os elementos que provocam a ruptura entre o silêncio e a fala e ainda tentar demonstrar como este processo se constrói na opinião pública, auxiliado pela imprensa. Utilizando-nos dos pressupostos metodológicos das teorias da Espiral do Silêncio, Agenda-Setting e Esferas da Controvérsia, propomos uma análise contextual e discursiva do processo de privatização no Brasil entre as décadas de 70 e 90. Tomamos como corpus de análise a cobertura jornalística realizada pelo Jornal Folha de São Paulo, pesquisas de opinião pertinentes ao assunto tratado e discursos estratégicos proferidos por políticos de expressão pública à época.



## ABSTRACT

How a current of opinion succeeds to break the blockage imposed on it and becomes a reference for the construction of a new paradigm? How the hegemony of an ideology is broken? How an ideological paradigm overcomes its reverse and what role has the press in this change that hits the beliefs and the imaginary of a whole Nation?

This study aims to describe the process by which an occurrence leaves its latent and silent condition and enters the daily discussions of the population. It is our goal to try to highlight the elements that give rise to the rupture between silence and speech and also to demonstrate how this process is built in public opinion, aided by the press.

Using the methodological assumptions of the theories of Silent Spiral, Agenda – Setting and Spheres of Controversy, we propose a contextual and discursive analysis of the privatization process in Brazil, between the 70 and 90 decades. We took as a corpus of analysis the journalistic coverage realized by the newspaper Folha de São Paulo, the public opinion researches concerning this subject and strategic speeches made by well-known politicians at that time.

## INTRODUÇÃO

Este estudo analisa o processo através do qual um acontecimento emerge do silêncio à fala tomando-se foco de atenção da opinião pública graças à mediação realizada pela imprensa na sua seleção, elaboração e disseminação das notícias. Para isso, como estudo de caso, analisamos a privatização de empresas públicas no Brasil e a cobertura realizada pelo jornal Folha de São Paulo desde 1976, ano no qual o tema começa a ser tratado com mais freqüência pela imprensa brasileira. Este estudo baseia-se em três teorias da comunicação: Espiral do Silêncio, Agenda – Setting e Esferas da Controvérsia e faz uso das pesquisas de opinião realizadas durante o período estudado, assim como de discursos estratégicos de fontes políticas eminentes na época.

A privatização tem sido analisada sob, no mínimo, três abordagens distintas. A primeira dá ênfase à estratégia, ao arranjo institucional e a aspectos técnico-financeiros de seu processo, enfocando também sua inserção na política econômica articulada pelo Estado. A segunda trata do significado da privatização das empresas públicas e seu impacto sobre a estrutura econômica e dinâmica produtivas da economia. A última verifica como a sociedade passa a ecoar o discurso privatista e como se dá a construção deste sentimento positivo em relação à privatização das empresas estatais. Este trabalho situa-se no âmbito desta terceira abordagem. Para tanto, aplica-se os pressupostos das

teorias já citadas, a fim de entender como se construiu o consenso político sobre este tópico da realidade brasileira contemporânea.

O novo paradigma neoliberal que se instalou no Brasil a partir dos anos 80 levou cerca de 30 anos para ser construído. Desde 1950, discursos de alguns líderes de opinião, como Assis Chateaubriand - dono dos Diários Associados e um dos precursores da mídia eletrônica no Brasil - defendiam a idéia do mercado como ente soberano. Tais palavras não obtiveram, no entanto, eco na opinião pública de tais épocas passadas devido à forte ideologia nacionalista que se instalou no Brasil desde o Estado Novo de Getúlio Vargas. Desde então, a balança da opinião pública inverteu-se lentamente. E é este processo do silêncio à fala que nos interessa estudar e entender. Afinal, como uma corrente de opinião consegue superar o bloqueio que lhe é imposto e tornar-se um novo consenso? Como um paradigma ideológico supera seu reverso e que papel a imprensa tem nesta revolução das crenças e do imaginário? Estas são as questões fundamentais que motivaram este estudo de caso.

Dividimos o trabalho em duas partes distintas. A primeira trata especificamente dos referenciais teóricos utilizados. A segunda parte trata da contextualização sócio-histórica do caso sob observação e realiza a análise teórica propriamente dita, aplicando os pressupostos vistos para desvendar a construção da realidade que a imprensa media através do noticiário e seu impacto na opinião pública.

O livro apresenta uma análise crítica da situação da cultura brasileira, abordando aspectos como a auto-censura e o medo do isolamento.

# 1 A AUTO-CENSURA E O MEDO DO ISOLAMENTO

## 1.1 - A ESPIRAL DO SILÊNCIO

Ampliação de uma análise

### I PARTE

## REFERENCIAL TEÓRICO

Um dos aspectos mais importantes da cultura brasileira é o medo do isolamento.

Este livro é um estudo sobre a cultura brasileira, abordando aspectos como a auto-censura e o medo do isolamento.

Referências bibliográficas: ...

"O único referente que ainda funciona é o da maioria silenciosa. Todos os sistemas atuais funcionam sobre essa entidade nebulosa, sobre-essa substância flutuante cuja existência não é mais social, mas estática, e cujo único modo de aparição é o da sondagem. Simulação no horizonte do social, ou melhor, no horizonte em que o social já desapareceu".

Jean Baudrillard<sup>1</sup>

## 1 A AUTO-CENSURA E O MEDO DO ISOLAMENTO

### 1.1 - A ESPIRAL DO SILÊNCIO

Imaginemos uma estrutura arquitetônica, cuja

*"periferia é em anel e no centro há uma torre. Esta é vazada com largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel. A construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. (...) Pelo efeito da contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia. (...) Tantos pequenos teatros, em que cada ator está sozinho, perfeitamente individualizado e constantemente visível. (...)"*<sup>2</sup>

Cria-se assim uma nova estrutura arquitetônica diferente daquela conhecida até então. Cita o autor ainda que:

*" Em suma, o princípio da masmorra é invertido. (...) A plena luz e o olhar de um vigia [ na torre] captam melhor que*

<sup>1</sup> BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das massas silenciosas*. 1985.

<sup>2</sup> FOUCAULT, Michel- *Vigiar e Punir*- Ed. Vozes. Petrópolis, RJ, 1969 - Cap.III ; 173:179. A estrutura descrita é o Panóptico de Benjamin Bethan, construído no final do século XIX, na Inglaterra e que foi concebido como uma estrutura disciplinar. Conforme Foucault, o Panóptico podia ser utilizado como uma "máquina" de fazer experiências, modificar o comportamento, treinar ou retrainar os indivíduos. O autor acrescenta que o Panóptico, graças a seu mecanismo de observação, ganha em eficácia e em capacidade de penetração no comportamento dos homens. É o que Foucault chamou de disciplina - mecanismo, em oposição à disciplina-bloco (instituição fechada) - "um dispositivo funcional que deve melhorar o exercício do poder, tomando-o mais rápido, mais leve, mais eficaz, um desenho de coerções sutis para uma sociedade que está por vir".

a sombra, que finalmente protegia. A visibilidade é uma armadilha. (...) [O preso] é visto, mas não vê; objeto de uma informação, nunca sujeito de uma comunicação. (...) A disposição de seu quarto, em frente da torre central, lhe impõe uma visibilidade axial, mas as divisões do anel, essas celas bem separadas, implicam uma invisibilidade lateral. E a garantia da ordem (...) do ponto de vista do guardião [invisível] da massa compacta, local de múltiplas trocas, é substituída por uma multiplicidade enumerável e controlável; do ponto de vista dos detentos, por uma solidão seqüestrada e olhada".<sup>3</sup>

Foucault explica ainda que:

*" Seu efeito mais importante: induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. Fazer com que a vigilância seja permanente em seus efeitos, mesmo se é descontínua em sua ação (...) enfim, que os detentos se encontrem presos numa situação de poder de que eles mesmos são portadores. (...) Uma sujeição real nasce mecanicamente de uma sujeição fictícia. (...) Quem está submetido a um campo de visibilidade, e sabe disso, retoma por sua conta as limitações do poder, fá-las funcionar espontaneamente sobre si mesmo".<sup>4</sup>*

Os primeiros estudos sobre a Espiral do Silêncio começaram na década de 60, mais especificamente a partir das pesquisas realizadas pela estudiosa alemã Elizabeth Noelle-Neumann que, durante as campanhas eleitorais realizadas na Alemanha em 1965 e 1972, começou a perceber a mudança de opinião repentina, por parte dos eleitores, nos últimos instantes do processo eleitoral. De acordo com estudos realizados pela pesquisadora à época, esta mudança ocorria em função da tendência demonstrada pelos agentes sociais de aproximarem-se mais das opiniões que consideravam dominantes. Ou seja, a maioria das pessoas aderiu ao que Noelle-Neumann chamou de "clima de opinião pública" - um sentimento generalizado em relação a um assunto público que,

<sup>3</sup> Idem nota.nº 2.

conforme demonstra a pesquisadora em seu livro *La Espiral del Silêncio* (1995), se espalhava rapidamente entre a população. Noelle-Neumann constatou ainda que, dependendo do momento, algumas opiniões que encontravam apoio explícito em meio aos grupos sociais a que pertenciam, (que poderiam representar a maioria ou não da população), acabavam parecendo mais fortes do que realmente eram e, por conseqüência, a opinião contrária se tornava mais fraca. Isso levava ao desenvolvimento de um outro processo - o processo de *dissonância cognitiva*<sup>5</sup>, que poderia provocar a expressão pública de opiniões ou simplesmente o silêncio.

Para tentar explicar esta oscilação entre a expressão pública de opiniões e o silêncio, Noelle-Neumann baseou-se em alguns pressupostos psicossociais:

- a) o medo do isolamento;
- b) a luta pela tolerância;
- c) a tendência à conformidade.

Conforme explica Clóvis de Barros Filho<sup>6</sup>, a idéia central desta teoria situa-se na possibilidade de que os agentes sociais possam ser isolados de seus grupos de convívio caso expressem publicamente opiniões diferentes daquelas que o grupo considere como opiniões dominantes. Isto significa dizer que o medo do isolamento das pessoas, de afastamento do convívio social, acaba sendo a mola mestra que aciona o mecanismo do

---

<sup>4</sup> Idem nota nº 2.

<sup>5</sup> O processo de dissonância cognitiva é entendido por Elizabeth Noelle-Neumann como situações de conflito que podem surgir quando as pessoas percebem que seus princípios e suas crenças estão sendo questionados publicamente, como por exemplo, através dos meios de comunicação. Mais adiante, no capítulo 4, onde trataremos da Opinião Pública, explicaremos melhor este processo.

<sup>6</sup> BARROS FILHO, Clóvis de. *Ética na Comunicação: da informação ao receptor*. Ed. Moderna. SP. 1995.

fenômeno da opinião pública, já que os agentes sociais têm aguda percepção do clima de opinião (fig.1). E é esta alternância cíclica e progressiva que Noelle-Neumann chamou de Espiral do Silêncio.



Figura 1

Utilizando-se sempre das pesquisas de opinião para comprovar suas suspeitas a respeito deste comportamento da população, Noelle-Neumann conseguiu detectar também a existência, nas pessoas, de uma sensibilidade latente que as permite perceber para onde está indo o clima de opinião. Esta sutil percepção do clima de opinião ocorre, para a estudiosa, quase simultaneamente entre os mais variados setores da sociedade. Noelle-Neumann afirma que isso só é possível quando os "sinais" são completamente abertos e públicos. Para ela (1995), mesmo que haja uma influência forte de instituições socialmente constituídas, como por exemplo a família, não significa que a conduta individual apresentada naqueles



círculos seja a mesma ou não em locais considerados "públicos"<sup>7</sup>.

Vários fatores contribuem para a visibilidade pública dos diversos pontos de vista em uma sociedade. Em primeiro lugar, se tem uma parcela da população que geralmente é mais propensa a se expressar e, em segundo, geralmente está ligada a grupos de maior nível educacional, adquirindo portanto maior confiabilidade e viabilizando uma maior aceitação por parte do restante do grupo. Um outro fator importante e que influi na disposição de manifestar a própria opinião: o acordo entre as próprias convicções e a avaliação que cada um faz das tendências vigentes ou, em outras palavras, a sensação de que os "melhores" estão ao seu lado. A expressão da opinião também é mais fácil quando existe harmonia entre o que acreditamos e aquilo que se considera a opinião da maioria, ou "o espírito da época", conforme definiu Noelle-Neumann.

Quando não existe esta harmonia, o agente social tende a entrar em conflito e acaba sufocando suas opiniões individuais aderindo, (ainda que com isso não mude seu comportamento), à opinião que considera ser majoritária. A situação de conflito também pode surgir quando o agente social percebe que seus princípios e suas crenças estão sendo questionadas publicamente, como por exemplo, através dos meios de comunicação. Estas situações de conflito - ou dissonância cognitiva - podem provocar algumas mudanças de atitudes, como a ocorrida durante as eleições alemãs, em 1965 e 1972, quando as pesquisas de opinião feitas à época apontavam os sociais-democratas como vencedores. Na última hora ganhou o Partido Cristão-democrata.

---

<sup>7</sup> A pesquisadora alemã conceitua público como sendo aquilo que cai no domínio da população, ou seja, que é

Noelle-Neumann afirma ainda que pessoas que vêem contempladas suas idéias na mídia não sofrem os efeitos da dissonância cognitiva.

Outro aspecto importante na fundamentação teórica da Espiral do Silêncio: ao contrário do que propunha Gabriel Tarde<sup>8</sup>, cuja teoria se baseava na tendência humana em apenas imitar o próximo para adquirir mais conhecimento, Noelle - Neumann comprovou, através de seus estudos, que esta "imitação" não se dá somente no campo cognitivo. Ela ocorre também no campo psicossocial. Para a pesquisadora alemã, a tendência das pessoas em acompanhar a opinião da maioria pode ser tanto devido a um processo de aprendizagem como também em função do medo do isolamento, já que a sociedade exige uma rápida conformidade em torno das questões que estão em mudança. Esta exigência se dá com o objetivo de manter um mínimo de unidade, em grau suficiente para garantir a integração.

A desaprovação que castiga alguém que se aparta da opinião da maioria se manifesta como a reação prática da comunidade, de forma consciente ou não, diante do que considera uma lesão aos interesses públicos. É, na verdade, uma defesa para a sua própria proteção. Mais que isto, existe uma luta por parte dos agentes sociais para manter seu lugar dentro do grupo, enquanto cidadãos. Em outras palavras, qualquer pessoa, seguindo sua natureza humana, deseja viver em

---

dado a conhecer pela maioria dos indivíduos que compõem a sociedade.

<sup>8</sup> Citado no livro *La Espiral del Silencio - opinión pública: nuestra piel social*, de Elizabeth Noelle-Neumann, publicado pela Ed. Paidós Comunicación, em 1995, como um dos pensadores da Teoria da Aprendizagem. Para Gabriel Tarde, o aprendizado se baseia no ato de repetir e imitar as atitudes já consagradas socialmente, sem que seja adicionado qualquer valor ao significado proveniente da experiência pessoal de cada um e sem que houvesse a interpretação destes elementos por parte dos indivíduos.

um estado de sociabilidade<sup>9</sup> mantendo relações amistosas com os seus. Para isto, acaba por se conformar com as regras socialmente estabelecidas e acatar o que aparentemente se configura como "normal". Se não infringir estas regras, o agente social estabelece então uma relação de tolerância por parte de seu grupo, em relação à sua pessoa.

## 1.2 A ESPIRAL DO SILÊNCIO E A COMUNICAÇÃO

### 1.2.1 A teoria e os meios de comunicação

Os meios de comunicação, dentro da teoria da Espiral do Silêncio, exercem algumas outras funções além daquelas já reconhecidas pelo domínio público, como educar, informar e entreter. Em certas situações, estas funções podem atuar como variáveis do fenômeno social de silenciamento de um grupo. Noelle -Neumann explica que os efeitos da mídia, **do ponto de vista da recepção**, costumam ser cumulativos, uma vez que as pessoas, a partir de mensagens veiculadas pela imprensa, discutem determinados assuntos entre si. Conforme explica Mauro Wolf (1994:129), o conceito de acumulação está ligado ao fato de que a mídia possui a capacidade para criar e manter a relevância de um tema. Esta capacidade é, na verdade, o resultado global obtido após um certo tempo, do modo como funciona a cobertura informativa da mídia. "Isto é, não são efeitos pontuais mas consequênci-

---

<sup>9</sup> Usamos aqui o conceito de sociabilidade de Georg Simmel (1917). Este sociólogo definiu sociabilidade como a capacidade humana de construir redes de convivência que fazem circular as informações de seu interesse. Simmel acreditava que a discrição era a condição primeira da sociabilidade no que diz respeito ao comportamento de uma pessoa em relação a si mesma e ao grupo em que convive. O sociólogo alemão dizia que a violação desta discrição provocaria a degenerescência do convívio social de um determinado grupo. (In **Sociabilidade-um exemplo de sociologia pura ou formal**, reproduzido de Simmel, G. **Sociability - an exemple of pure or formal sociology**. In *The sociology of Georg Simmel*. Ed. Cit, pag.40-57)

as ligadas à repetição contínua da produção de comunicações de massa".<sup>10</sup>

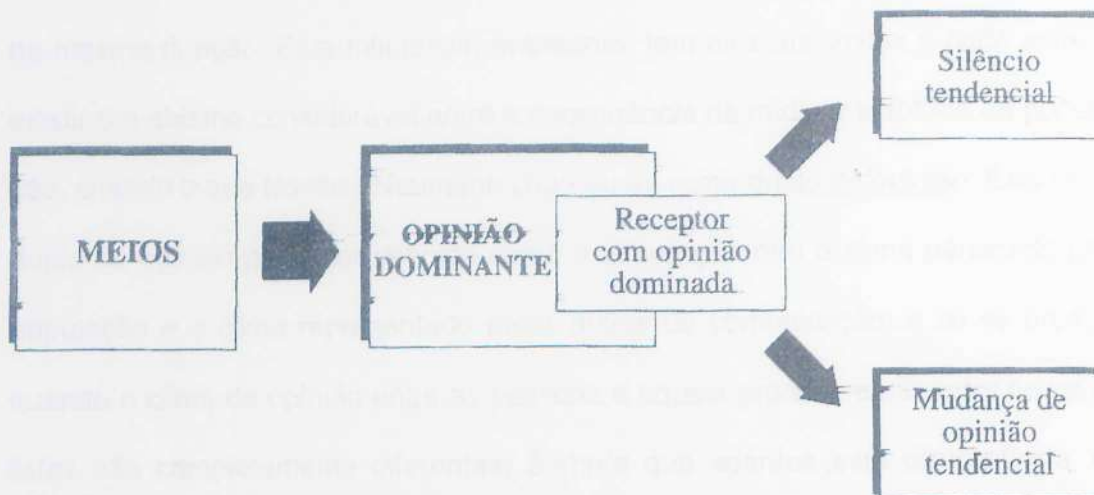
Mas Noelle-Neumann também alerta para o fato de que esta influência dos meios é predominantemente inconsciente, já que os agentes sociais acabam mesclando suas experiências pessoais com aquelas apresentadas pelos meios de comunicação. Esta interação entre as pessoas e os produtos midiáticos - como as notícias - vem sendo analisada por alguns pesquisadores como Umberto Eco que em seu livro *Lector in Fabula* (1979), explica que a partir do processo comunicacional, estabelece-se uma cooperação textual<sup>11</sup> entre o texto e o leitor, criando-se assim uma série de novos significados para aquela mensagem que foi recebida. Assim sendo, as pessoas passam a exercer sobre o texto a sua interpretação, construindo um conhecimento enciclopédico sobre determinado assunto.

*Do ponto de vista da produção* da mensagem, uma das funções da mídia, como explica a pesquisadora alemã, é a de articulação. A Espiral do Silêncio trata de um fenômeno que atribui aos meios de comunicação uma prerrogativa decisiva de construção e imposição da opinião que se deve ter sobre os fatos. E, através de pesquisas, Noelle-Neumann conseguiu comprovar que aqueles cujo ponto de vista não está representado nos meios de comunicação, acabam se silenciando. Isto ocorre porque, geralmente, são os meios de comunicação que fornecem ao público os temas, suas abordagens e seus argumentos, necessários para a defesa dos

<sup>10</sup> WOLF, Mauro. *Teorias da Comunicação*. Editorial Presença. Lisboa, 1994. No capítulo 4, dedicado a falar sobre opinião pública, voltaremos a tratar deste assunto com um pouco mais de profundidade.

<sup>11</sup> ECO, Umberto. *Lector in Fabula*. Ed. Perspectiva. SP. 1979. Neste livro, o autor trata apenas de textos narrativos escritos. O que Eco chama de "conhecimento enciclopédico" é o processo cumulativo de absorção de informações que acontece ao longo da vida das pessoas, formando o seu referencial cognitivo.

pontos de vista (fig.2). "Se as pessoas não encontram expressões habituais, repetidas com frequência, em favor do seu ponto de vista, caem no silêncio".<sup>12</sup>



**Figura 2**

Fonte: *Ética na Comunicação* de Clóvis de Barros Filho(1995)

Assim, diz Clóvis de Barros Filho(1995), a Espiral do Silêncio acaba impondo, ainda que indiretamente, a construção e a opinião que se deva ter sobre os fatos, o que ocorre de maneira progressiva.

*"Depreende-se dessa hipótese [espiral do silêncio] que os meios não se limitam a impor os temas sobre os quais se deve falar [como afirma a teoria do agenda setting], mas também impõem o que falar sobre estes temas"<sup>13</sup>.*

Noelle-Neumann acrescenta ainda que, conforme estudos empíricos feitos ao longo das décadas de 70 e 80, foi possível demonstrar que a mídia, ao invés de ser um agente de modificação, mostra sua influência como modeladora. Isso ocorre apenas quando há concordância majoritária da argumentação e representação da

<sup>12</sup> Idem nota nº 6

<sup>13</sup> Idem nota nº6.

mídia, criando o que a autora denomina "consonância da mídia". Ou seja, a consonância ocorre quando as publicações a respeito de um determinado fato apontam na mesma direção. Esta influência, entretanto, tem os seus limites e pode sempre existir um abismo considerável entre a consonância da mídia e a atitude da população, criando o que Noelle - Neumann chamou de clima duplo de opinião. Este clima duplo de opinião pode ser definido como a diferença entre o clima percebido pela população e o clima representado pelos meios de comunicação, e só se produz, quando o clima de opinião entre as pessoas e aquele predominante entre os jornalistas são completamente diferentes. Sempre que aparece esta discrepância, os meios de comunicação podem induzir a um erro de raciocínio por parte do público, uma vez que as opiniões externadas pela mídia podem não ser as da maioria. Um exemplo disso foi a pesquisa de opinião realizada pelo Movimento Unificado dos Eletricitários entre os dias 21 e 27 de março de 1997 entre a população gaúcha sobre a prestação de serviços à população, pelas empresas estatais. Havia um forte indício de que à população estaria insatisfeita com estes serviços e que aprovaria, ainda que indiretamente, a privatização das estatais gaúchas. O resultado da pesquisa<sup>14</sup>, no entanto, foi o oposto. Apesar da imprensa gaúcha estar há um bom tempo noticiando a deficiência destes serviços, a população aprovou, por exemplo, os serviços da Companhia Estadual de Energia Elétrica, por 73%.

De qualquer forma, vale lembrar que quanto mais a mídia torna a percepção

---

<sup>14</sup> Esta pesquisa foi realizada pela empresa Século Vinte e Um - Pesquisa e informação, entre os dias 21 e 27 de março em 45 cidades gaúchas, a pedido do Movimento Unificado dos Eletricitários e nos foi gentilmente cedida pelo SENERGISUL/RS.

seletiva<sup>15</sup> difícil, maior será o seu efeito. Quer dizer: a mídia acaba reforçando a atitude predominante existente. E a descobre constantemente, através das pesquisas de opinião.

### 1.2.2 A teoria e as comunicações não-verbais

As comunicações não-verbais são um dos meios possíveis de se transmitir informações. Geralmente são deixadas de fora dos clássicos sistemas de comunicação. No entanto, se considerarmos a comunicação como um processo onde há uma interação entre aquele que emitiu a informação e aquele que a recebeu e interpretou, poderemos perceber que, apesar de utilizar símbolos diferenciados, as comunicações não-verbais também constituem um sistema de comunicação.

Conforme explica Jacques Corraze<sup>16</sup>, para que haja uma *transição*<sup>17</sup> de informações é necessária uma mensagem e, mesmo assim, é preciso que sejam satisfeitas algumas condições como o "apaziguamento" - gestos que traduzirão o efeito que a mensagem emitida causou no receptor. O teórico afirma que é a partir deste momento que a mensagem ganha um outro "valor", diferente daquele de quando foi emitida. A mensagem passa assim a ter um significado diferenciado, já que é interpretada pelo indivíduo que a recebeu. Um exemplo clássico do que Corraze chama de apaziguamento é quan-

<sup>15</sup> A percepção seletiva é um processo que ocorre durante a formação de opinião pública e que será explicado melhor no capítulo 4. Também no próximo capítulo fazemos uma breve alusão ao processo de percepção seletiva.

<sup>16</sup> Professor da Universidade de Toulouse III e autor do livro *As Comunicações Não-verbais*, editado pela Zahar, em 1982, desenvolve toda uma teoria comparativa entre a *linguagem humana e a dos animais*.

<sup>17</sup> Jacques Corraze defende a tese de que a informação transita entre os indivíduos e seus grupos, através do estabelecimento de uma simbologia previamente "combinada" entre os integrantes daquele grupo. Desta forma, para o autor, somente assim é possível a realização de uma comunicação não verbal e eminentemente simbólica, estabelecida a partir de gestos, signos, ícones e símbolos.

do, em um noticiário, se publica a notícia da morte de um indivíduo famoso, provocando uma reação de comoção nacional por parte do público. Por isso, o autor francês explica que estes gestos de apaziguamento estão diretamente ligados ao papel exercido por cada um na sociedade. Isto é, aquele agente social ligado ao automobilismo vai se expressar de uma forma não-verbal muito mais forte, com gestos e atitudes, quando souber da morte de um ídolo como Ayrton Senna, do que aquele que não tem no automobilismo o seu esporte favorito. Da mesma forma, a morte de Pelé influenciaria muito mais os fanáticos por futebol do que aqueles aversos a esta atividade desportiva. Mais que isto, Corraze defende que, dependendo de seu conteúdo, a mensagem poderá ser relevante para A, B ou C, e que esta influência está diretamente ligada ao lugar que o agente social ocupa em seu grupo (status quo).

Em sua teoria Noelle - Neumann faz questão de enfatizar que as atitudes ou comportamentos exercidos pelas pessoas ( sejam estes através das comunicações não-verbais, como gestos, usos de adesivos ou qualquer outra forma de comunicação silenciosa) dependem da segurança que elas têm no grupo ou no papel que desempenham junto a este grupo. Ou seja, para um líder é bem mais fácil expor publicamente suas idéias do que para um dos integrantes deste grupo, que não se sente seguro quanto às suas opiniões. Ela exemplifica dizendo que uma pessoa somente usa adesivos e <pins> de um determinado partido político durante uma campanha eleitoral, se sentir que poderá ser aceita no grupo. Caso o uso destes materiais eleitorais sejam motivo de rejeição, provavelmente as pessoas que não têm uma convicção clara de sua ligação política com este determinado partido, não os usarão. Portanto, o que explica Jacques Corraze em relação a este aspecto das comunicações não-verbais, só vem a



confirmar a teoria de Noelle-Neumann.

*"Não há dúvida, porém, de que o silêncio pode, em meio a uma onda de informações, despertar a atenção do destinatário; é por esta razão que é preferível simular ao difundir uma mensagem, que vai dissimular a informação que queremos esconder(...). A falsificação da comunicação resulta, amiúde, de um controle que a cultura espera de nós em circunstâncias bem definidas".<sup>18</sup>*

Mas, afinal, o que são as comunicações não-verbais? A definição de Corraze, apesar de ter um caráter mais amplo, identifica as comunicações não-verbais como sendo aquelas que envolvem

*"gestos, posturas, orientações do corpo, singularidades somáticas, naturais ou artificiais, e até a organização de objetos, as relações de distância entre os indivíduos, graças aos quais uma informação é emitida".<sup>19</sup>*

Por isso, a contextualização desta mensagem é fundamental para entendermos o processo da comunicação não-verbal. Conforme Corraze, para que uma mensagem assumira uma determinada significação, ela precisa estar em sintonia com outros elementos que, acompanhando-a, constituam o seu contexto. O contexto então, seria um sinal variável que "modela"<sup>20</sup> o sentido de um conjunto de sinais. Portanto, se este contexto for dado pela mídia, então teremos confirmada aqui a função "modelar" da imprensa, conforme atestou Noelle-Neumann em seus estudos. Tomemos aqui como exemplo o texto de Fernando Lattmann-Weltmann, José Alan Dias Cameiro e Plínio de Abreu

<sup>18</sup> CORRAZE, Jacques. *As Comunicações não-verbais*. Ed. Zahar, RJ. 1982.

<sup>19</sup> Idem nota nº 18

<sup>20</sup> A pesquisadora alemã Elizabeth Noelle -Neumann também afirmou em sua teoria que uma das funções da mídia, em seu processo de comunicação, é a *modelagem*. E a mídia se utiliza da comunicação não-verbal, através de seus lay-outs, diagramações, imagens, efeitos, sons, ruídos, etc, para catalisar a atenção do leitor e imprimir um determinado significado, conforme nos explicou Omar Calabrese, em seu livro *A Idade Neobarroca*, de 1987.

Ramos<sup>21</sup>, que diz:

*"Na verdade, a atuação dos meios de comunicação no processo eleitoral, em detalhes, e na vida política, em sentido mais amplo, precedeu de muito a própria campanha. De um lado, a imprensa estabeleceu, de modo indireto e fragmentário, a "agenda" da sucessão, definindo, através da crítica e da denúncia das mazelas do governo Sarney, quais deveriam ser as prioridades do novo governante, as melhores alternativas para efetivá-las, e até mesmo as qualidades pessoais desejáveis para o futuro presidente."*<sup>22</sup>

Os autores acrescentam ainda que:

*"De outro lado, num movimento ao mesmo tempo autônomo e editorialmente comprometido com o desenvolvimento da própria agenda (mas não necessariamente com a eleição) ajudou a forjar a imagem do "caçador de marajás", do jovem e intrépido governador de Alagoas que parecia aplicar ao pequeno estado nordestino o receituário administrativo que o governo federal carecia. E mais: ao concentrar a sua atenção também sobre as vicissitudes (e quiçá apenas sobre elas) do sistema partidário nacional, a imprensa sancionou o cenário de ressentimento e desesperança propício à candidatura 'messiânica' de Collor"*<sup>23</sup>

As observações feitas por Jacques Corraze, em seu livro **Comunicações Não-Verbais** (1982) confirmam o que foi aferido por Elizabeth Noelle-Neumann, em suas pesquisas sobre o desenvolvimento da Espiral do Silêncio. A pesquisadora alemã afirma que usar ou não roupas da moda, <pins> e adesivos de campanha, cabelos compridos ou curtos, enfim, utilizar a linguagem simbólica do corpo ou dos objetos também é uma

<sup>21</sup> Os autores publicaram em 1994, o livro **A Imprensa faz e desfaz um Presidente**, pela Editora Nova Fronteira, São Paulo, onde estudam a cronologia midiática da ascensão e queda do Presidente Fernando Collor de Mello, ocorrida entre 1989 e 1992.

<sup>22</sup> Idem nota nº 21

<sup>23</sup> Idem nota nº 21

maneira de expressar-se e que, dependendo do contexto, a presença ou a ausência destes símbolos pode significar fala ou silêncio.

Também era esta a preocupação de Jean Baudrillard, quando escreveu seu **Sistema de Objetos** (1989), onde fala sobre a importância da arquitetura e disposição dos móveis e utensílios domésticos para a identificação de um grupo social, no caso a família, consigo mesmo e com a sociedade. Da mesma forma, Roland Barthes já havia colocado, nas páginas de **O Sistema da Moda** (1985), a necessidade que as pessoas têm de se integrarem ao meio e ao grupo em que vivem, seja por suas atitudes, seja pela comunicação simbólica não-verbal. Como por exemplo, através do vestuário ou de hábitos que se tornem símbolo do lugar social que ocupam, ou mesmo através de ritos como ler o jornal durante o café da manhã ou participar diariamente das tão famosas "happy-hours". Ou ainda usar roupas pretas, símbolo dos grupos europeus conhecidos como "undergrounds".

Noelle-Neumann conta que durante a campanha eleitoral de 1976, encontrou numa manhã, nos corredores do Instituto Allensbach onde trabalhava, uma estudante que carregava na lapela de seu casaco, um <pin> de campanha de um dos partidos que concorriam àquelas eleições. À tarde, encontrou a mesma estudante sem o <pin> e perguntou: por quê não está mais usando o <pin>? E ela respondeu: "todos ficavam me olhando de um modo estranho. Me senti mal e resolvi tirar".

O diálogo continuou até a estudante admitir que votaria naquele partido ao qual havia se comprometido, mas que, segundo as pesquisas, este não tinha a menor chance

de vencer o pleito. O exemplo demonstra que a pressão do clima de opinião acabou obrigando a estudante a calar-se, mesmo que esta não estivesse se expressando verbalmente.

### 1.3 O PANÓPTICO DE BETHAN<sup>24</sup>

O Panóptico é um bom exemplo para se explicar a relação das pessoas com o poder e a necessidade de serem aceitas pelo seu grupo de convívio. Se por um lado o agente social tem medo do isolamento e, por conseqüência, de uma “punição” por parte dos seus iguais caso tome alguma atitude que não seja condizente com aquela que se acredita ser a da “maioria”, por outro está sujeito a uma auto-censura. Isto é, a “um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder”<sup>25</sup>. Em outras palavras, mesmo que uma estrutura de poder perca a sua forma concreta e passe a ter uma forma virtual, a tendência das pessoas é de se colocar em uma situação onde absorva as regras impostas socialmente e as façam funcionar sobre si mesmas. Conforme explica Foucault, “uma sujeição real nasce mecanicamente de uma sujeição fictícia”<sup>26</sup>. E quem pode, em determinada situação, estar exposto publicamente à comunidade e sabe disso, ou seja, tem plena consciência de que se fugir às normas poderá ser punido, acaba retomando por sua conta as limitações impostas pelas regras sociais.

---

<sup>24</sup> Conforme assinalado no epígrafe deste capítulo.

<sup>25</sup> Idem nota nº2

<sup>26</sup> Idem nota nº2

Estas conclusões de Michel Foucault serviram para comprovar os resultados obtidos pela pesquisadora alemã Elizabeth Noelle-Neumann, que afirma que somente sob condições "seguras" o agente social (aqui compreendido como aquele que faz parte de um grupo social) expõe suas opiniões publicamente. Mais do que isso, Noelle-Neumann acredita que as pessoas que se expõem publicamente pertencem, de um modo geral, a dois grupos: ou são aqueles que estão revestidos por um papel social importante que lhes garanta credibilidade como por exemplo os intelectuais, ou fazem parte de "grupos de resistência", (ou núcleos duros, como os denominou Noelle - Neumann) dos quais falaremos a seguir.

Se traçarmos um comparativo entre a circularidade do Panóptico de Bethan e a Espiral do Silêncio e tomarmos como sendo a torre central o regário social, perceberemos que a mesma visibilidade que impõe a ordem, educa e modifica comportamentos. Ainda que somente no âmbito público, dentro da lógica do princípio do Panóptico, é a visibilidade que coage e que obriga muitos agentes sociais a se calarem diante de uma situação polêmica e que seja de domínio público (fig.3).



Figura 3

#### 1.4 OS LIMITES DA ESPIRAL DO SILÊNCIO.

A teoria da Espiral do Silêncio de Elizabeth Noelle-Neumann demonstra, basicamente, a importância da abordagem dada pelos meios de comunicação sobre determinado fato, respeitadas algumas condições de consonância. Esta teoria baseia-se principalmente na idéia de existência de uma opinião dominante, que provocaria um certo clima de opinião e este seria espelhado para o público através da mídia. Para que o processo da espiral possa desenvolver-se, é preciso que haja primeiro uma seleção imposta de temas e abordagens; segundo, é preciso que haja o medo do isolamento por parte daqueles que não acreditam na existência de uma opinião dominante e, em terceiro lugar, que esses últimos percebam a opinião dominante e a sua tendência para que possam contrastá-la com a sua própria opinião.

Conforme explica Clóvis de Barros Filho (1995), a imprecisão terminológica da noção de opinião pública e as constantes críticas aos mecanismos de sondagem desta opinião, como por exemplo, aquelas destacadas nos trabalhos de Pierre Bourdieu e de Patrick Champagne prejudicam a sua aferição<sup>27</sup>. Bourdieu chegou inclusive a publicar um ensaio chamado "A Opinião Pública não existe", onde explica que, do seu ponto de vista, as sondagens de opinião partiriam de três premissas que o autor considera falsas:

- a) todos teriam uma opinião formada sobre os temas perguntados;

---

<sup>27</sup> Ambos os autores estão citados no livro de Clóvis de Barros Filho - *Ética na Comunicação* (1995)

b) todas as opiniões emitidas se equivalem na composição da opinião pública;

c) fazer as mesmas perguntas a todos os pesquisados pressupõe um consenso público sobre as questões pesquisadas.

Bourdieu acrescenta ainda sua preocupação com a pasteurização da amostragem e questiona a sua representatividade em relação ao restante da população, uma vez que esta amostragem geralmente é escolhida de forma aleatória.

Já Patrick Champagne diz que "como em qualquer pesquisa por questionário, os indivíduos entrevistados, segundo os temas abordados e segundo seus interlocutores, nem sempre declararão, como sabemos, tudo o que fazem e, contrário, não fazem tudo o que dizem fazer". E uma vez que a Espiral do Silêncio procura explicar justamente este processo através de mecanismos psicossociais, acaba por se deparar, muitas vezes, com o que a própria Elizabeth Noelle-Neumann chama de "núcleo duro". Noelle - Neumann explica que desde o início de suas pesquisas sobre esta teoria, já se apontavam alguns fatores limitantes da eficácia de seus resultados. E um destes fatores é a resistência por parte de um determinado grupo social até o final do processo da Espiral do Silêncio, em afinar-se com a opinião dominante.

Conforme a pesquisadora, este grupo ou núcleo duro, geralmente tem uma relação muito próxima daquilo que consideramos "vanguarda", seja ela política, social ou cultural, e que aceita o isolamento social como um preço que deve pagar. Este grupo,

também chamado grupo de resistência por outros autores como Monique Augras<sup>28</sup> pode, depois de um determinado período de tempo durante o qual expõe suas opiniões publicamente, de forma sistemática, chegar a dar respaldo à população em geral. No entanto, por um outro lado, pode acabar sucumbindo à própria doutrina, em função da hegemonia ora estabelecida ou acabar tomando-se uma seita ou algo parecido. Outra possibilidade é que este grupo de fato acredite ser vanguarda e isto garanta a sua disposição em expressar-se publicamente. Esta possibilidade, ao se tomar regra, inverteria completamente o processo da Espiral do Silêncio, já que o centro da teoria deixaria de ser o silêncio daqueles que se encontram em uma posição minoritária.

### 1.5 REVISÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DA ESPIRAL DO SILÊNCIO

Para tentar clarear o conceito de opinião pública compatível com a teoria da Espiral do Silêncio, Elizabeth Noelle-Neumann baseou-se em alguns teóricos conhecidos pela sua preocupação com esta questão como Tocqueville, Rousseau, Locke, Hume e Madison. A autora explica que a principal fonte a servir como base de sua teoria foi Alexis de Tocqueville, um teórico francês que apesar de não ter escrito nenhum ensaio especificamente sobre a opinião pública, observou alguns dos principais elementos destacados na teoria da pesquisadora alemã: o medo do isolamento, a tendência ao silêncio e a necessidade de consonância. Conforme explica a própria Elizabeth Noelle-Neumann, Tocqueville descreve opinião pública como a opinião da maioria numérica e assinala que isso só é possível em função da igualdade social.

---

<sup>28</sup> AUGRAS, Monique- *Opinião Pública: teoria e pesquisa*. Ed. Vozes. SP, 1978.



Noelle-Neumann enfatiza que há mais de duzentos anos já havia uma preocupação por parte de autores como Maquiavel e Shakespeare sobre a definição de opinião pública. No entanto, para a pesquisadora alemã o real descobridor da dimensão da opinião pública foi Michel de Montaigne e escreveu alguns ensaios utilizando a expressão opinião pública. Mas o primeiro filósofo a servir-se do termo de forma conceitual foi Jean-Jacques Rousseau. Segundo explica Noelle-Neumann, Rousseau acreditava que as formas mais estáveis da opinião pública - os costumes e a tradição- eram os recursos mais importantes que deviam proteger uma sociedade. Segundo Rousseau, o estado se constitui sob três leis básicas: o direito público, o direito penal e o direito civil. E explicava que além destas três leis havia uma quarta que se renovava a cada dia: a opinião pública, "um fator desconhecido de nossos teóricos da política mas que dele depende para o êxito de todos os demais"<sup>29</sup>

A influência de John Locke vem através da comparação entre a moda e a opinião pública. Conforme diz a própria Noelle-Neumann,

*"Caracterizando insistentemente a opinião pública como <moda>, Locke faz notar sua natureza superficial e fugaz, ligada que está ao lugar a ao momento; mas também o quão é coercitiva".<sup>30</sup>*

De Hume, Noelle-Neumann extraiu a idéia de que o poder concentrado de opiniões semelhantes mantidas por pessoas particulares produz um consenso que constitui a base real de qualquer governo. Também extraiu a idéia de que é o espaço público o local

---

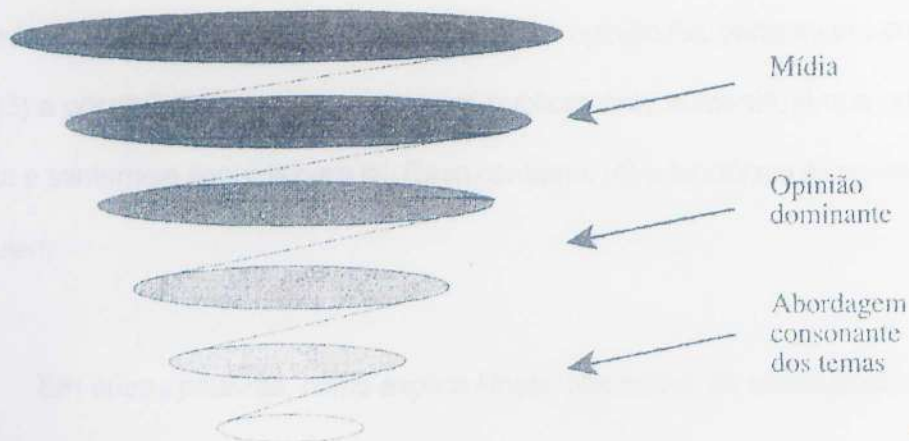
<sup>29</sup> Idem nota nº 6

<sup>30</sup> Idem nota nº 6

onde se pode ganhar ou não a fama. E também onde devemos ter ou não a aprovação social. Noelle - Neumann comprova assim, a idéia de que as pessoas sempre querem ficar ao lado dos vitoriosos e temer o isolamento. Conforme explica a pesquisadora, Hume, a exemplo de Locke, acreditava que a relação entre o indivíduo e o público estava situada em um determinado lugar, mas enfocava esta relação de um modo distinto. Sua idéia de público se baseava na idéia de fama. Hume acreditava que o "espaço público era a arena onde se reconhecem os êxitos, a fama".<sup>31</sup> Já James Madison valorizava mais a natureza humana e baseou sua teoria no fato de que as pessoas adquirem maior confiança na mesma proporção ao número de pessoas ao qual está associada.

#### 1.6 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DA ESPIRAL DO SILÊNCIO:

##### A "espiral do silêncio"



**Figura 4**

Fonte: *Ética na Comunicação - Clóvis de Barros Filho*

<sup>31</sup> Idem nota nº 6

A Espiral do Silêncio (fig. 4) é uma teoria que se baseia na observação empírica, utilizando instrumentos científicos que comprovam a existência do fenômeno de silenciamento da opinião pública, dependendo do contexto sócio-político de um determinado momento histórico.

A Espiral do Silêncio é fundamental para a nossa análise, em especial os fenômenos relativos aos meios de comunicação social, ou seja o efeito cumulativo da mídia e seus reflexos na população.

Em síntese: (1) a teoria da Espiral do Silêncio se apoia no pressuposto de que a sociedade ameaça com o isolamento e exclusão aqueles que se desviam do consenso. Os agentes sociais, por sua parte, (2) sentem medo, mesmo que subconscientemente, de serem isolados e passam a ter quase que uma obrigação em comprovar com frequência que suas opiniões e atitudes são passíveis de serem aprovadas pelo restante da sociedade. Se estas pessoas acreditam que sua opinião faz parte de um consenso, então, (3) a possibilidade de se expressarem publicamente aumenta, já que adquirem confiança e sentem-se seguros para tal. Caso contrário, (4) a tendência é que estas pessoas se calem.

Em outras palavras, como explica Noelle-Neumann, os pressupostos básicos da teoria são:

- a) A sociedade ameaça os indivíduos desviados do consenso com o isolamento;

- b) Os indivíduos experimentam um constante medo do isolamento;
- c) Este medo do isolamento faz com que os indivíduos avaliem constantemente o clima de opinião;
- d) Os resultados desta avaliação influem no comportamento em público, especialmente na expressão pública e no ocultamento das opiniões.
- e) Por fim, os pressupostos estão relacionados entre si o que proporciona uma explicação da formação, manutenção e modificação da opinião pública.

Mais que isto, a Espiral do Silêncio comprova o movimento da opinião das pessoas em direção à opinião que consideram majoritária e explica esta influência dos meios de comunicação. No entanto, para que o processo ocorra, é necessário que também aconteça a consonância temática, isto é, a abordagem relativamente homogênea dos mesmos fatos pelos meios de comunicação, possibilitando que a mídia canalize um só fluxo de opinião, que acaba se impondo como dominante. Este fenômeno é explicado por outra teoria: a do Agenda - Setting, a seguir examinada e que serve como subsidio teórico aos propósitos deste estudo como se verá a seguir.

"A mídia da massa força a atenção sobre certas questões. Ela constrói imagens públicas de figuras públicas. Ela apresenta, constantemente, objetos, sugerindo aos indivíduos, em massa, o que eles devem pensar, saber e sentir".  
Kurt e Gladys Lang<sup>32</sup>

## 2 AGENDA PÚBLICA OU AGENDANDO O PÚBLICO?

*" (...) em nossa sociedade, a mídia detém uma posição estratégica aos processos de (re) elaboração das estruturas e dos conteúdos dessas narrativas, nas oscilações e acessos dessa economia [simbólica]. Trata-se, no entanto, de uma economia, de uma espécie de mercado, que se organiza e evolui de acordo com as interações e os cálculos parciais de inúmeros atores (...). Assim, sua ação (re) produtora se dá, em grande medida, de maneira inconsciente."*<sup>33</sup>

Lattmann-Weltamn acredita que mesmo com posicionamentos editoriais deliberados e matérias 'encomendadas', existe sempre o terreno maior e mais móvel da cobertura quotidiana, onde as diretrizes editoriais têm que ser interpretadas à luz das urgências da produção industrial e da concorrência, e onde o chamado 'feeling' jornalístico tem de falar mais alto do que quaisquer procedimentos técnicos rotinizáveis, do que qualquer manual de redação.

*" Pode-se dizer que, a despeito de sua posição privilegiada, a mídia acaba também sendo levada a atuar no mercado simbólico com um relativo grau de insegurança e incerteza, enfrentando situações e seguindo tendências que pode ter decisivamente ajudado a criar mas cujas conseqüências não poderia prever ou controlar".*<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Idem nota nº 6. Extraído de **The mass media and voting**. In B. BERLSON & M. JANOWITZ(EDS.), **Reader In public opinion and communication**, New York, The Free Press, 1966, p. 455-472.

<sup>33</sup> LATTMANN-WELTMANN, Fernando. **A Imprensa Faz e Desfaz um Presidente**. Ed. Nova Fronteira.RJ,1994.

<sup>34</sup> Idem nota nº 33.

## 2.1 A TEORIA DO AGENDA-SETTING

A teoria do Agenda-Setting é uma das formas possíveis de explicar a influência da mídia sobre o público. É um tipo de efeito social baseado na idéia de que, pela seleção, disposição e incidência das notícias realizadas pelos meios de comunicação social, é possível determinar os temas sobre os quais o público falará e discutirá. Em outras palavras, sob a ótica da teoria do Agenda-Setting, a imprensa, de uma forma geral, seria capaz de estabelecer prioridades, hierarquizar os acontecimentos e legitimar e ordenar a discussão de temas públicos.

Assim como a teoria da Espiral do Silêncio, a teoria do Agenda-Setting começou a ser estudada e estruturada no final dos anos 60 e início dos anos 70, quando alguns pesquisadores norte-americanos da Universidade da Califórnia, em Los Angeles, entre eles Maxwell McCombs, começaram a perceber que a exposição constante do público a informações selecionadas pela mídia, provocava efeitos perceptíveis nas crenças e costumes da população, inclusive modificando-os em determinadas ocasiões.

A teoria do Agenda-Setting tem como ponto central a análise do fluxo constante de informações enviadas pela imprensa à audiência e seu impacto sobre a discussão de temas públicos partilhada pelos receptores. A observação sistemática do conteúdo e da forma das notícias veiculadas pela imprensa num determinado período de tempo é feita através de conceitos básicos como a **relevância** (hierarquia de um assunto sobre o outro e pela quantidade de espaço ocupado por este

determinado assunto em relação aos outros); a **acumulação** (através da qual um tema adquire e mantém sua relevância com seu aparecimento periódico e sistemático na mídia); a **consonância** (cobertura semelhante pela mídia de determinado assunto); e, por fim, a **onipresença** (poder da imprensa em difundir informações ou omiti-las, segundo suas conveniências). (fig.5)

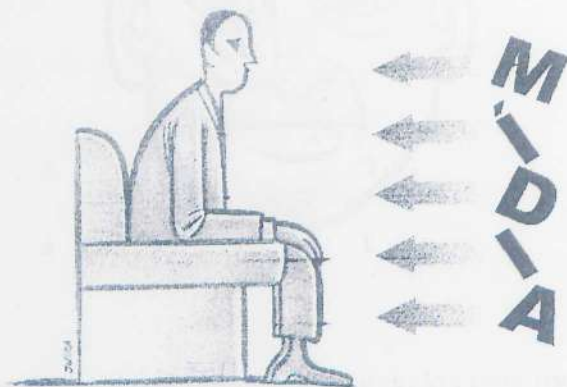


Figura 5

Portanto, a idéia básica desta teoria é a relação estreita existente entre a maneira pela qual a mídia **apresenta a realidade**, e o modo como as pessoas, através desta visão, compreendem esta mesma realidade. Os estudos em torno deste efeito midiático no público - ou como a agenda da mídia influencia na agenda do público- foram desenvolvidos principalmente por Maxwell McCombs e Donald Shaw, que procuraram comprovar como e de que forma estes efeitos se dão. Estes pesquisadores ainda utilizaram uma outra variante: o tempo, já que os efeitos do agendamento se dão a longo prazo, através da **acumulação**<sup>35</sup> (fig.6).

<sup>35</sup> Conforme explicamos no capítulo anterior, este conceito também foi utilizado por Noelle-Neumann, em sua teoria da Espiral do Silêncio.



**Figura 6**

Ambos desenvolveram uma série de estudos para medir este efeito e definir claramente o que seria o *Agenda-Setting*- conceito que formularam a partir de um pressuposto cognitivo: de que a mídia atrai a atenção do espectador através do fluxo de notícias e fornece as informações necessárias para delimitar as discussões de assuntos considerados de interesse coletivo.

Para entendermos melhor como os pesquisadores chegaram a esta conclusão, precisamos aqui lembrar um pouco das origens históricas que antecederam a formulação do conceito básico da teoria do *Agenda-Setting*.



## 2.2 OS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA TEORIA

É impossível precisar exatamente quando surgiu a idéia de que um dos efeitos da imprensa sobre sua audiência era a imposição de assuntos considerados de interesse coletivo, organizados e selecionados pela mídia e transformados em temas públicos através de sua midiatização.

Já em 1922, Walter Lippmann, em seu livro **Public Opinion**, demonstrava sua preocupação com a imposição de temas pela imprensa, visando "enquadrar" a atenção dos leitores. Lippmann destacava que, através da hierarquização e seleção da informação, a imprensa acabava por modelar<sup>36</sup> a imagem que o leitor tinha de si mesmo e do mundo.

Outros autores, como Robert Erza Park (1925), também chegaram a trabalhar com a idéia central do que viria a se tornar a teoria do Agenda-Setting, ou seja, a prerrogativa da imprensa em determinar quais os assuntos que seriam publicados.

Em 1958, num artigo publicado no *American Journal of Sociology*, Norton Long apontou o jornal como o "primeiro motor da fixação da agenda territorial", com grande participação na definição dos debates interpessoais.

Outro autor importante na definição da teoria do Agenda-Setting foi B.C. Cohen que, em 1963, observou que a "mídia seguramente impõe sobre o que pen -

---

<sup>36</sup> A função modeladora da mídia foi explicada anteriormente, no cap. I, quando tratamos da teoria da Espiral do Silêncio.

sar" ao seu público. Em 1966, Kurt e Gladys Lang falavam sobre a hierarquização temática dos meios de comunicação, assim como J. L. Walker (1966), que em seus estudos apontavam a coincidência existente entre aquilo que era publicado e aquilo que era discutido nas conversas de família, entre os vizinhos, etc (comunicações interpessoais).

Na verdade, a convicção de que a comunicação modela as idéias não é nova. No século XVII, John Locke delineou a relação entre os processos de comunicação e o desenvolvimento da mente humana. Esta convicção acabou desenvolvendo-se em inúmeros estudos antropológicos e sociológicos que geraram várias teorias, como por exemplo a de Elizabeth Noelle-Neumann sobre a Espiral do Silêncio e a própria teoria do Agenda Setting, além de algumas correntes da teoria da comunicação e da informação, baseadas principalmente no estabelecimento das relações pessoais, através do processo comunicacional estabelecido por uma linguagem comum aos agentes pertencentes a uma comunidade. Ou seja, John Locke, já naquela época, havia apontado uma certa interatividade entre o público e as mensagens recebidas via instituições sociais, entre elas a imprensa.

No entanto, todos estes pesquisadores se baseavam num processo de comunicação que seguia a seguinte seqüência:

1º) a mídia provoca, na sua audiência, uma conscientização das questões;

2º) a mídia fornece um conjunto de informações para o conjunto da audiência;

3º) esta informação é a base para a formação de atitudes ou modificação do comportamento de parte das pessoas que recebem estas informações;

4º) e, por fim, provocam uma modelagem no comportamento das pessoas envolvidas.

Estas suposições pressupunham uma relação estreita entre atitude e comportamento, conforme já havíamos apontado no capítulo anterior. No entanto, estudos recentes comprovam existir diferenças entre os dois conceitos, o que veremos a seguir, no capítulo quatro.

Apesar de todos estes estudos terem sido fundamentais para o desenvolvimento desta teoria, foi somente em 1972 que o termo *Agenda-Setting* foi utilizado pela primeira vez, por Maxwell McCombs e Donald Shaw, num artigo intitulado **The Agenda-Setting Function of Mass Mídia**.<sup>37</sup> Os autores falavam sobre um estudo desenvolvido em 1968, na cidade de Chapel Hill, Carolina do Norte (EUA), que tinha como objetivo encontrar o efeito provocado pela agenda da mídia - matérias publicadas sobre um determinado assunto- na agenda do público- ou o que era discutido entre as pessoas, em seus grupos primários e, posteriormente, no grupo secundário<sup>38</sup>. O estudo foi realizado durante o pleito eleitoral daquele ano e, apesar de ter sido importante para a conformação da teoria, não conseguiu comprovar cientificamente a relação entre a agenda da imprensa e a agenda do público. Seu

---

<sup>37</sup> Publicado na revista *Public Opinion Quarterly*, de nº 36

<sup>38</sup> Segundo a definição de Monique Augras (1970), os grupos primários seriam as comunidades de contato direto e o grupo secundário seria a sociedade de forma geral.

principal mérito foi o de conseguir juntar os elementos necessários para enunciar claramente a teoria do Agenda-Setting.

Um segundo estudo, também realizado por McCombs e Shaw, em 1972, conhecido como o estudo de Charlotte, por ter sido desenvolvido na cidade de mesmo nome, também nos EUA, e desta vez sob o clima de eleições presidenciais, obteve mais sucesso que o primeiro. Este estudo tinha duas diferenças básicas da primeira iniciativa: a amostragem foi mais abrangente e mais representativa e também foram feitas inúmeras pesquisas de opinião, com público delimitado, em sucessivos momentos da campanha. O objetivo era constatar a alteração da agenda pública em momentos distintos e com isso, comprovar a influência da mídia nas discussões interpessoais. Ainda desta vez os resultados não foram plenamente satisfatórios, mas os pesquisadores conseguiram comprovar o nexó de casualidade do agendamento. Mais que isso, os resultados desta pesquisa permitiram a McCombs e Shaw desenvolver um livro intitulado **The Emergence of American Political Issues: the Agenda-Setting Function of the Press** (1977). Deste livro participaram outros sete pesquisadores e foi a primeira publicação que tentou formular dados sistemáticos e extensos sobre a teoria do agendamento. No entanto, já em 1972, Theodore White observava que a imprensa era capaz de estabelecer a ordem do dia nas discussões públicas.

### 2.3 A IMPOSIÇÃO DE TEMAS - UMA FORMA DE INFLUÊNCIA DA MÍDIA SOBRE O PÚBLICO

A evolução destes estudos acabou levando Maxwell McCombs a desenvolver uma tipologia de estudos sobre a teoria do Agenda - Setting que tem dois referenciais: o número de temas analisados e o número de pessoas questionadas, conforme a análise feita por Clóvis de Barros Filho (1995). O cruzamento destes referenciais deu origem a quatro linhas de pesquisa:

- 1- vários temas com uma população de mais de um indivíduo;
- 2- vários temas em função da agenda de um só indivíduo;
- 3- um tema específico e a análise de seu posicionamento num grupo;
- 4- um só tema estudado na agenda de um só indivíduo.

Em função do cruzamento destas linhas, surgiram vários tipos de agenda que Clóvis de Barros Filho (1995) classifica da seguinte forma:

1. Agenda individual ou intrapessoal - envolve questões públicas que preocupam cada indivíduo;
2. Agenda interpessoal manifestada - onde os temas são mencionados nas distintas comunicações interpessoais;

3. Agenda da mídia - elenco temático selecionado pelos meios de comunicação social;

4. Agenda pública - conjunto de temas que a sociedade como um todo estima relevantes e por isso lhes atribui atenção;

5. Agenda institucional - prioridades temáticas eleitas no seio de uma instituição.

Todos estes tipos de agenda fazem parte do processo agendamento. No entanto, para este ensaio, centraremos nossa análise nos tipos 3 e 4 que, conforme aponta o próprio McCombs, tratam mais especificamente do conjunto de temas que a sociedade como um todo (e não só as comunicações interpessoais e individualmente consideradas) estimam relevantes.

Mas, para que possamos analisar este agendamento ao longo de nosso trabalho, precisamos apontar alguns fatores que condicionam o processo do agendamento: aqueles relacionados à mensagem e aqueles relacionados com a recepção.

Conforme Clóvis de Barros Filho (1995:184 - 206) dentre os fatores relacionados à **mensagem**, existem três aspectos que podem interferir no processo de Agenda - Setting: a origem da mensagem, o meio de transmissão desta mensagem e o seu conteúdo. Do ponto de vista da **recepção**, também três aspectos influenci-

am o processo de agendamento: as comunicações interpessoais, a necessidade de orientação do receptor e a sua limitação temática. Vejamos então estes aspectos, que dividiremos em três subitens deste capítulo, como a seguir:

### 2.3.1 A mensagem como fator de influência no processo do agendamento

#### 2.3.1.1 A origem

O critério de seleção dos temas que serão ou não notícia tem ocupado boa parte das pesquisas em comunicação dos últimos tempos. No entanto, Walter Lippmann<sup>39</sup> já dizia que para que as pessoas possam compreender o mundo, é preciso que se opere uma seleção e organização de símbolos reais e que haja uma redução da complexidade social. Portanto, para que o fato se torne notícia, é preciso que este passe por um 'tratamento' que Ciro Marcondes Filho classifica como mercadológico.

*" (...) a notícia é, na verdade, uma informação transformada em mercadoria, com todos os seus apelos estéticos, emocionais e sensacionais..."<sup>40</sup>*

Isso se dá porque, conforme explica Marcondes Filho, a notícia é o principal produto da mídia e da qual ela tira seu 'sustento'. Da mesma opinião partilha Cremilda Medina (1978), que em sua análise da mensagem jornalística diz ser esta elo de ligação entre a estrutura econômica da empresa jornalística e o fornecimento de

<sup>39</sup> LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*, 1922. In BARROS FILHO, Clovis, 1995.

<sup>40</sup> MARCONDES FILHO, Ciro. *O capital da Notícia*. Ed. Ática. SP.1989.

conhecimento para a sociedade<sup>41</sup>. Portanto, estabelece-se aí uma via de duas mãos: se por um lado a audiência é vista como público consumidor, por outro é respeitada enquanto possuidora do poder de opinião que poderá influenciar sobremaneira naquilo que será selecionado enquanto **notícia** para ser publicado.

Para Clóvis de Barros Filho (1995), esta seleção será o resultado de dois fatores: os próprios conteúdos da mensagem e aqueles fatores externos ou alheios ao seu conteúdo (como por exemplo, as características próprias do meio de veiculação). Barros Filho cita que além da ruptura de expectativas e da novidade, existem outras características em uma mensagem que aumentam a possibilidade de veiculação:

1. a possibilidade de personalização do conteúdo da informação (identificação do tema através do sujeito envolvido, como por exemplo, falar de aumento de preços de alimentos, através de entrevista com uma dona de casa);

2. a possibilidade de dramatização por intermédio de um conflito (como por exemplo, nas campanhas eleitorais);

3. a possibilidade de constatação do tema (como por exemplo a divulgação ampla - consonância da mídia- de um determinado acontecimento).

Assim, diz Cremilda Medina (1978:73), toda matéria jornalística parte de

---

<sup>41</sup> MEDINA, Cremilda. *Notícia-um produto à venda*. Summus Editorial.SP.1978.



uma pauta que pode ser intencional, procurada ou ocasional e essa pauta tem em si o que a autora chama de angulação - a abordagem que se dá ao fato que está sendo coberto pela mídia.

### 2.3.1.2 - Meio

McCombs apontou em seus estudos sobre o Agenda-Setting que o formato característico de cada meio também é um condicionante da mensagem e, por consequência, do processo de agendamento. A linguagem e o tratamento da notícia é diferente em cada um dos meios de difusão da informação. Enquanto a imprensa escrita fornece aos leitores matérias mais elaboradas e de maior profundidade de análise, na televisão e no rádio estas notícias são mais fragmentadas e objetivas.

Além dessa vinculação temática, o veículo também influi no processo de agendamento porque condiciona o **intervalo de tempo** para que a mensagem seja incorporada à agenda do público. Este intervalo de tempo, na verdade, se divide em dois períodos:

\*o primeiro, é aquele que compreende o período entre a veiculação da mensagem e o agendamento do tema veiculado;

\* e o segundo, é o período de tempo em que o tema permanece na agenda pública.

*"Com efeito, o tempo que leva uma mensagem para ser agendada pelo público consumidor (time-lag) depende do veículo em que a mensagem foi difundida e sua incidência geográfica (se local ou nacional)"<sup>42</sup>*

Barros Filho (1995) cita em seu livro os estudos realizados por Wanta & Wei Hu, que compararam os temas que mereceram cobertura da mídia durante 26 semanas e obtiveram os seguintes resultados:

1. A cobertura televisiva tem um prazo de impacto ótimo mas, mais curto que a cobertura dos jornais;
2. Este impacto inicial mais rápido, no entanto, tem menor duração, isto é, os temas agendados pela TV permanecem menos tempo na agenda do que aqueles agendados pelos jornais;
3. As notícias de âmbito nacional tiveram impacto mais imediato no agendamento do que as de âmbito local;
4. Entre as notícias nacionais, as que tardam mais a produzir agendamento são as divulgadas por revistas.

Portanto, podemos dizer que a passagem da agenda da mídia para a agenda do

---

<sup>42</sup> Idem nota nº 6

público depende dos dois lados. Na questão da audiência, por exemplo, precisamos levar em consideração o fato de que quanto menor for a experiência direta do receptor diante do fato, maior será a dependência da mídia.

### 2.3.1.3 – Conteúdo

Este é o terceiro agente que pode condicionar o processo de agendamento. Isto porque há temas mais polêmicos, que proporcionam uma intensa discussão social e outros não. Segundo alguns autores, como por exemplo Zucker (1978), geralmente os temas que estão presentes no cotidiano temático do receptor provocam menos Agenda-Setting, enquanto aqueles que são menos conhecidos pelo receptor, provocam uma maior possibilidade de agendamento, conforme explicamos anteriormente (ver 2.3.1.2).

Mas aqui é preciso fazer uma ressalva à tese de Zucker: nem sempre esta categorização entre o que é o que não é pertinente para o agendamento público funciona. Isso porque o agendamento também depende do momento histórico e do contexto social em que o fato for divulgado.

Um exemplo: o impacto das notícias sobre corrupção do Governo Collor alcançaram tamanha repercussão nacional à época, muito em função do momento histórico que a sociedade brasileira estava passando, com o confisco da poupança e com a quebra de promessas por parte daquele presidente. Se fosse hoje em dia, com o Plano Real e a estabilidade econômica, talvez não houvesse aquele proces-

so de agendamento. Da mesma forma, a corrupção denunciada nos jornais locais sobre o prefeito de Tramandai, não alcançou a mesma repercussão, apesar de ter ocorrido mais ou menos na mesma época.

## 2.4 OS LIMITES DO AGENDAMENTO

A multiplicidade de tipos de estudos, que ocasionou diversas imprecisões terminológicas, representa ao mesmo tempo a riqueza e o ponto vulnerável do Agenda-Setting, conforme analisa Clóvis de Barros Filho. Para ele, existem muitas dificuldades na comprovação científica da teoria. O autor cita outro estudioso - José Luis Dader - como sendo aquele quem melhor reúne as deficiências dos múltiplos trabalhos que tentaram comprovar cientificamente a teoria. Para este professor da Complutense de Madrid, o primeiro problema destas pesquisas diz respeito ao período de eficácia, isto é, a maioria dos autores se limita à análise de prazos curtos, como por exemplo, somente durante campanhas eleitorais, e restringem as pesquisas a basicamente temas políticos. Outro ponto é a amostragem reduzida para ser pesquisada, o que coloca em risco a sua representatividade. Um terceiro elemento é a singularidade de cada um destes estudos que, segundo Dader, inviabiliza a comparação dos resultados. A falta de rigor na aplicação da metodologia e a limitação das pesquisas a temas estritamente políticos também são complicadores na avaliação do professor espanhol.

O teórico ainda diz que a Agenda-Setting não ocorre com a mesma intensidade e da mesma forma para todos os indivíduos. Isso porque existe uma tendência do receptor de se expor a determinados temas que estejam de acordo com suas atitudes e convic-

ções e de evitar as que não estejam de acordo ou que causem qualquer desprazer (percepção seletiva).

Já para Mauro Wolf, o que dificulta a comprovação científica do agendamento é a falta de uma estratégia teórica de pesquisa que substitua o empirismo tático até agora seguido pelos estudiosos da área. Wolf também critica a proposta de McCombs em diferenciar a teoria, segundo o formato de cada veículo. Wolf diz que "(...) para além da necessidade de avaliar comparativamente a eficácia de agenda segundo as peculiaridades de cada meio de comunicação, há também a questão de um confronto homogêneo (...)".<sup>43</sup>

Wolf ressalta ainda outra crítica: desta vez em relação aos temas elencados para os veículos. Para ele, não é o tamanho da notícia que influencia o agendamento, mas sim a prioridade dada a cada tema, de acordo com os meios que a difunde.

Portanto, conforme ressalta Wolf (1994:140/141), a teoria da Agenda-Setting é mais complexa do que a sua formulação inicial deixa prever já que possibilita, além da análise quantitativa de número e tamanho das matérias publicadas, também uma análise qualitativa que envolva uma correlação entre os tipos de públicos e suas diferenças no âmbito social.

A teoria da Agenda-Setting também defende que a mídia é eficaz na construção da imagem da realidade que as pessoas estruturam. Deste ponto de vista, a formação

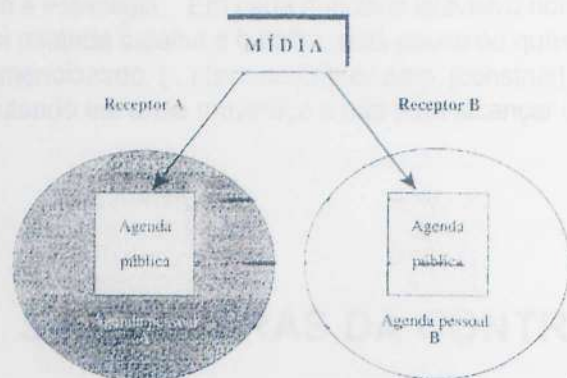
---

<sup>43</sup> Idem nota nº10

da agenda do público vem a ser o resultado de algo mais complexo do que a mera estruturação de uma ordem do dia de temas considerados "polêmicos" pela imprensa, uma vez que o público acaba interferindo nesta hierarquização de notícias a partir da sua interpretação destas informações. Aliás, é através desta interpretação feita pelo público, em relação às notícias, que se estabelece o processo de percepção seletiva ( já havíamos explicado anteriormente) e vai permitir que a opinião pública estabeleça uma via de duas mãos com a mídia em geral: influenciando esta através de suas preferências e sendo influenciada pela pauta do dia, conforme veremos a seguir, no próximo capítulo.

## 2.5 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DO AGENDA-SETTING

Segundo Fernando Lattmann-Weltmann (*A imprensa faz e desfaz um presidente* -1995), o processo de comunicação assinala a troca de informações e valores que existe entre a audiência e a mídia (fig.7). Esta relação torna-se muito importante quando se vai analisar a teoria do Agenda-Setting já que não dá para enxergar esta teoria apenas como uma prerrogativa da mídia. Em outras palavras, concordamos com McCombs e com Barros Filho quando dizem que a mídia age sobre a agenda pública de discussões, selecionando e hierarquizando as informações para garantir uma discussão pública sobre assuntos considerados polêmicos e assim, legitimar uma determinada corrente de opinião.



**Figura 7**

Fonte: *Ética na Comunicação* - Clóvis de Barros Filho

Para tanto, os autores enfatizam que as possibilidades do agendamento não se restringem a elencar o assunto do dia. Vão mais além, estipulando a abordagem a ser dada a um determinado tema, já que também fornece ao público, os argumentos necessários para a constituição desta discussão. É claro que este "destaque" dado pela mídia a respeito de determinados temas não é gratuito. Depende do que Noelle-Neumann chamou de "clima de opinião" que, mesmo de forma subjetiva, impulsiona determinados temas para a ordem do dia. Este clima, que geralmente reflete a opinião de um determinado grupo social percebido como majoritário, acaba se tornando, por consequência, na "opinião dominante", mesmo que esta suposição não esteja necessariamente próxima da realidade. Com a veiculação constante - via agendamento - tais posições caem no domínio público e a tendência é de que o público - se não aderir a esta opinião - se cale.

“A guerra do Vietnã se complicou por fatores que nunca ocorreram antes na conduta americana de guerra... A nova imprensa americana passou a dominar a opinião doméstica sobre o seu propósito e estratégia... Em cada noticiário televisivo noturno e em cada jornal matinal, a guerra foi relatada batalha a batalha, mas pouco ou quase nada de seus objetivos subjacentes foi mencionado. (...) Isso contribuiu para [construir] a impressão de que estávamos lutando em areia movediça e não para alcançar um objetivo que valesse a pena”  
 Richard Nixon<sup>44</sup>

### 3 AS ESFERAS DA CONTROVÉRSIA

#### 3.1 A OBJETIVIDADE JORNALÍSTICA COMO ESTRATÉGIA

Nos capítulos anteriores elencamos os principais pressupostos de duas teorias: a primeira, Espiral do Silêncio, concebida pela pesquisadora alemã Elizabeth Noelle-Neumann, trata principalmente dos efeitos da mídia a longo prazo na recepção; a segunda, Agenda-Setting, elaborada pelo teórico norte-americano Maxwell McCombs e Donald Shaw, trata da seleção e hierarquização das notícias pela mídia e seus efeitos, também a longo prazo, na formação da agenda pública ou, em outras palavras, da contribuição da imprensa para o debate público de temas polêmicos colocados à disposição da audiência.

Neste capítulo vamos analisar os estudos de Daniel C Hallin<sup>45</sup> que propõe um

<sup>44</sup> Richard Nixon foi presidente dos EUA na década de 70. Este texto encontra-se citado no livro **The Uncensored War - the media and Vietnam**, de Daniel C. Halling e foi extraído do livro *The Momoirs*, NY: Grosset & Dunlap, 1978).

<sup>45</sup> HALLIN, Daniel C. - **The Uncensored War - the media and Vietnam**. University of California Press. EUA, 1986



debate sobre o que hoje é conhecido como "objetividade jornalística" – uma forma de fazer jornalismo surgida na década de 60 e concebida nos Estados Unidos.

A objetividade jornalística – relatar apenas os fatos, sem qualquer análise ou interpretação - atende a certas convenções estipuladas em função da liberdade de imprensa concretizada na Constituição norte-americana e estabelece autonomia para a cobertura jornalística. O teórico norte-americano acrescenta que esta autonomia também está intimamente ligada à visão conceitual que os jornalistas norte-americanos têm de si mesmos.

Explica Halling que duas características fundamentais da imprensa americana reforçam esta autonomia:

1. a mídia deste país não só é de propriedade particular como também representa instituições comerciais de sucesso;
2. o jornalismo passou a ser visto como uma profissão e, em função disso, passa a ser entendido dentro da lógica profissional onde a independência política é uma das principais virtudes.

Para o autor, esta profissionalização, ao invés de enfraquecer as amarras da imprensa com o Estado, as têm fortalecido, uma vez que a objetividade pressupõe relatar fatos que sejam pautados por fontes consideradas oficiais, como forma de evitar qualquer tipo de questionamento. Ou seja, desta forma, o jornalista cum-

pre um outro preceito da concepção de objetividade: se coloca a parte do processo.

*"Na verdade, a imprensa americana adotou uma postura de neutralidade sob o lema 'mostramos o povo americano ao povo americano, exatamente como ele é. (...) Assim, acredita que é uma instituição a parte das instituições estatais de poder.'<sup>46</sup>*

O teórico norte-americano afirma, no entanto, que esta ideologia do jornalista profissional é, na verdade, um falso consenso. Baseados na idéia de que existe um "julgamento da mídia" estes profissionais podem ser neutros politicamente, mas continuam sendo parte do processo. Isto significa dizer que os jornalistas acabam aceitando como legítimas as regras que utilizam para colocar as notícias em determinadas estruturas, como forma de se tomarem inteligíveis pela audiência.

*"A profissão de jornalista tem várias nuances e cada um aplica os diferentes tipos [de jornalismo] em cada uma das diferentes situações políticas. É nesta variação de modelos de jornalismo que a relação ambivalente entre a mídia e a autoridade política encontra sua solução prática. Em situações de conflito político, eles se tornam mais desunidos ou mesmo adversários, embora permaneçam dentro dos limites do debate que estiver ocorrendo dentro das regras estabelecidas pelo Estado".<sup>47</sup>*

Daniel C. Hallin chegou a estas conclusões a partir da observação que fez da cobertura jornalística durante a Guerra do Vietnã. Segundo o teórico norte-americano, a estratégia da objetividade jornalística, adotada pelas organizações de imprensa depois da Guerra da Coreia (quando houve uma crise de credibilidade por parte da população em relação à mídia e ao governo) não era a de livrar a imprensa

<sup>46</sup> Idem nota n° 45

<sup>47</sup> Idem nota n° 45

da influência política. Mas sim abrir os canais para que a influência "oficial" fluísse.

Com o objetivo de comprovar esta afirmação, Hallin diz que houve, durante a Guerra do Vietnã, acordos entre a mídia, o Governo e a CIA para que se evitasse quebrar o consenso da população em torno de um objetivo maior: o combate ao comunismo.<sup>48</sup>

*"O governo Kennedy herdou um plano de ajuda internacional contra o comunismo. Mas quando, em meados de abril de 1961, começaram a chegar notícias de que seria difícil os EUA vencerem a guerra do Vietnã, o então presidente decidiu manter fora da agenda política de debate interno, as notícias da guerra."<sup>49</sup>*

Hallin acrescenta que estes acordos entre a mídia, o Governo e a CIA também foram necessários em função de um acordo internacional firmado em 1954, que estabelecia limites para a intervenção dos Estados Unidos em guerras além-fronteiras. "O Governo Kennedy precisava manter fora das páginas dos jornais o caso Vietnã, sob pena de ser acusado de exarcebar sua intervenção e de ter quebrado o Acordo de Genebra", diz Hallin em seu livro *The Uncensored War - the media and Vietnam*.

Conforme o livro, a Guerra do Vietnã não foi uma guerra censurada pelo Governo norte-americano, que preferiu adotar estratégias diferentes para evitar o acesso da imprensa aos fatos no local da batalha. Para tanto, o Governo Kennedy

<sup>48</sup> A Guerra do Vietnã ocorreu durante a era da Guerra Fria, que envolvia os Estados Unidos e a União Soviética.

<sup>49</sup> Idem nota n° 45

publicava as atitudes tomadas nos fronts militares como naturais, como rotina ou mesmo como ações para o desenvolvimento da Nação. Como o Governo e o Presidente são considerados (dentro da lógica da objetividade jornalística) fontes primárias – ou de maior credibilidade sobre assuntos políticos – o debate público sobre estas atitudes acabava não vindo à tona através da imprensa.

Halling afirma que dois fatores são importantes para entender os problemas do Governo Kennedy com a mídia: o primeiro teve a ver com os conflitos internos dentro da própria administração. O segundo teve a ver com a convocação em massa de homens para a guerra<sup>50</sup>, o que ampliou as fontes de informação da mídia, já que o Governo perdeu o controle sobre as informações e também o poder de divulgá-las ou não.

Esta decisão do Governo teve outras consequências. Conforme explica Hallin, a incapacidade por parte do Governo em limitar o fluxo de notícias vindas dos campos de guerra e o fracasso da política adotada por Kennedy para conter as impressões sobre a guerra determinaram uma grande controvérsia entre o que o Governo dizia sobre o conflito, o que era publicado<sup>51</sup> e o sentimento dos soldados nos campos de batalha.

---

<sup>50</sup> Com a possibilidade de perder a Guerra do Vietnã e, como consequência, perder sua credibilidade junto à população norte-americana e, ao mesmo tempo, levar a Nação a um sentimento profundo de derrota, Kennedy decidiu mandar os "American boys" para o fronte de guerra. Foi um movimento do Governo que ganhou a opinião pública na época e elevou o moral norte-americano.

<sup>51</sup> Os jornalistas presentes nos campos de batalha usavam como fonte de informação principalmente os tenente-coronéis, coronéis e oficiais de patente média. Estas fontes tinham impressões diferenciadas dos soldados que estavam no fronte e isso provocou uma dissonância cognitiva entre a mídia e o público externo que estava no Vietnã. Internamente, a dissonância se concentrou entre o Governo e a mídia.

Entre 1964 e 1965, conforme matéria publicada no *The New York Times*<sup>52</sup>, o debate sobre a Guerra do Vietnã ganhou a opinião pública nos EUA. Muito em função de que outras vozes apareceram para criticar a política externa adotada pelo governo norte-americano na condução da Guerra. Entre estas vozes estavam os aliados dos Estados Unidos e a própria comunidade acadêmica norte-americana.

*“Apesar das divergências substanciais sobre a estratégia, a controvérsia dentro do Governo foi contida até a primeira metade de 1965. Isso porque o jornalismo objetivo adotado pelas organizações norte-americanas de imprensa não podia reportar as críticas sobre a política de Kennedy, a não ser que estas viessem de fontes oficiais, como os aliados, por exemplo”.*<sup>53</sup>

### 3.2 CONSENSO, CONTROVÉRSIA LEGÍTIMA OU DESVIO: TIPOS DE JORNALISMO OU SOLUÇÕES PARA O CONFLITO

O primeiro estudo sobre esta controvérsia vivida pelos Estados Unidos durante a Guerra do Vietnã surgiu em 1975 e foi escrito por Samuel Huntington. Conforme este estudo, o sistema político norte-americano nos anos 60 e 70 sofreu um desequilíbrio. Ou seja, o consenso em torno das políticas adotadas pelo governo à época foi quebrado em função da postura oposicionista adotada por algumas instituições, como a imprensa, sobre a estratégia da política externa norte-americana.

<sup>52</sup> Idem nota n° 45

<sup>53</sup> Idem nota n° 45

Hallin, no entanto, acredita que por mais poderosa que seja a mídia, principalmente no campo do agendamento das discussões públicas, ela não é capaz, sozinha, de decidir o futuro de uma Nação.

*"É somente em um contexto de certo clima político e uma certa concepção do que o jornalismo é, que pode ocorrer o controle do conteúdo da informação. (...) Cada tipo de jornalismo exercido pelas organizações de imprensa depende do clima político do país como um todo".<sup>54</sup>*

Com o objetivo de ter uma visão mais ampla da influência da imprensa norte-americana nas decisões dos rumos políticos dos Estados Unidos durante o Vietnã, em seus estudos, Hallin faz uma análise comparativa entre a cobertura jornalística realizada pelo The New York Times (objetiva) e a realizada pelas emissoras de televisão daquele país, onde o jornalismo deixa de ser objetivo e passa a ter um caráter patriótico. Hallin observa que o agendamento deste tema foi mais frequente nos noticiários televisivos do que nos jornais.<sup>55</sup>

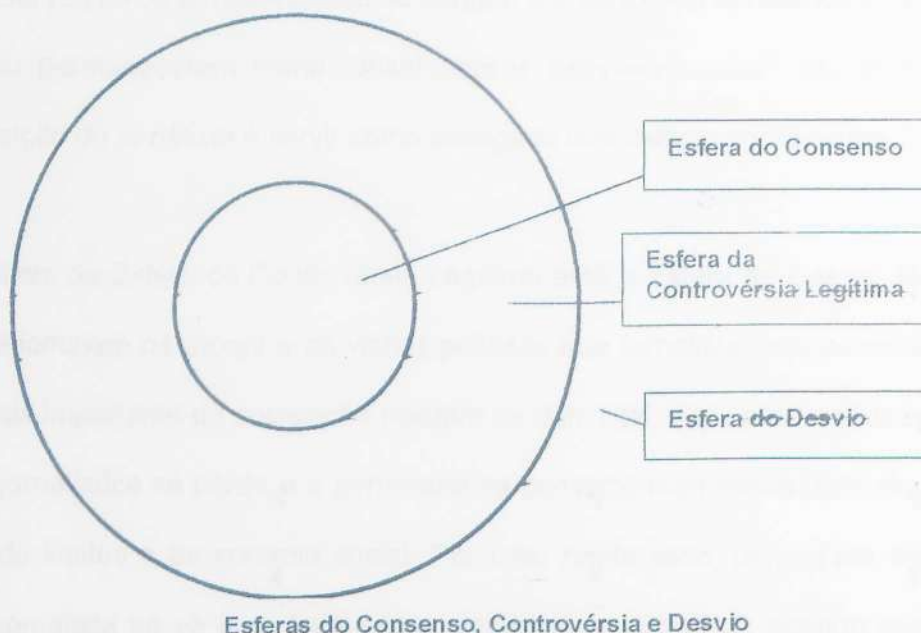
Baseando-se nesta diferença conceitual do tipo de jornalismo aplicado em função do meio e da influência dos meios como tal na opinião pública, o teórico norte-americano Daniel C. Hallin acredita que a cobertura jornalística de um fato pode se localizar em uma das três regiões por ele apontadas como sendo a do consenso, a da controvérsia legítima e desvio.

Cada uma delas é governada por padrões jornalísticos distintos. Estas regi-

<sup>54</sup> Idem nota nº 45

<sup>55</sup> No capítulo dois, enfatizamos este aspecto da Teoria do Agenda – Setting, segundo os estudos de Maxwell MacCombs sobre a teoria.

ões são representadas em três círculos concêntricos (fig. 8).



**Figura 8**

Fonte: HALLIN, Daniel C. - *The Uncensored War - the media and Vietnam*. University of California Press. EUA, 1986

Explica Hallin que a objetividade ocupa a região média do organograma demonstrado acima. Seria a Esfera da Controvérsia Legítima. Esta é a região dos debates e disputas legislativas, dos fatos reconhecidos como aqueles estabelecidos no processo político. Os limites dessa esfera são definidos primeiramente por um sistema bipartite no caso norte-americano – pelos parâmetros do debate entre e dentro dos partidos políticos (Republicanos e Democratas), bem como o processo de decisões nas estruturas burocráticas do Executivo Federal.

Limitando a Esfera da Controvérsia Legítima, há o que pode ser chamado de "Esfera do Consenso" (centro). Esta é a região onde se encontram os temas não

reconhecidos pelos jornalistas e pela maioria da sociedade como controversos. Dentro desta região os jornalistas não se sentem compelidos a apresentar opiniões opostas ou permanecerem como "observadores desinteressados". Ao contrário, aqui, a posição do jornalista é servir como advogado dos valores consensuais.

E além da Esfera de Controvérsia Legítima está a Esfera do Desvio. Neste campo predominam os atores e as visões políticas que jornalistas e a corrente de opinião mais importante da sociedade rejeitam se defrontar. Aqui a neutralidade da cobertura jornalística se perde e o jornalismo se converte num mecanismo de manutenção de limites e de controle social. Por isso, neste caso, defrontado com o desvio, o jornalista se vê livre para expor, condenar e excluir da agenda pública aqueles que violam ou desafiam o consenso. Marca e defende os limites do conflito político aceitável.

Hallin afirma ainda que cada uma destas esferas têm gradações internas e os limites entre elas são freqüentemente indistintos e o tipo de jornalismo varia conforme o clima de opinião como um todo.

Com esta afirmação também concorda Clóvis de Barros Filho<sup>56</sup>. Para ele, o texto informativo, mais que uma codificação escrita ou falada, é um gênero jornalístico que produz efeitos específicos: um tipo de expectativa e um efeito real.

---

<sup>56</sup> Idem nota nº 6



*“A principal característica do jornalismo informativo é a busca do fato, despido de valorações, adjetivações, ou da opinião pessoal do jornalista. Essa busca, ainda que apoiada em um conjunto de técnicas de codificação, é inóqua. No entanto, o resultado obtido – a informação com aparência de objetividade – tem grande importância na persuasão”.*<sup>57</sup>

Clareza de exposição, simplicidade de estruturas, limitação léxica, velocidade de leitura e atualidade dos temas são algumas características do jornalismo informativo que justificam a objetividade aparente e produzem o efeito real porque escondem o arbitrário das escolhas que lhes dão origem, na opinião de Clóvis de Barros Filho. Para ele, o efeito real, enquanto ilusão de real causada pelo trabalho de formalização simbólica, será tanto mais perceptível quanto menos evidente for a mediação do autor do enunciado. Essas características e efeitos ritualizados no consumo acabam por produzir um conjunto de expectativas junto ao receptor que, por sua vez, (re) determinarão o permanente processo seletivo da produção mediática.

O autor acrescenta que qualquer escolha (seja ela temática ou de qualquer outro tipo) será entendida como óbvia, por tanto não-aparente, quanto mais ela representar uma solução esperada pelo receptor (parecer ser a única possível). Outra expectativa gerada pela recepção ritualizada da mídia é a da atualidade temática. Explica Barros Filho que a contemporaneidade do tema em relação ao produto justifica sua presença e, de certa forma, ajuda a camuflar o processo arbitrário de seleção (Agenda-Setting). Para o receptor, o tema foi abordado, entre outras razões, porque é atual e não porque foi eleito pelo editor entre outros temas atuais possíveis.

---

<sup>57</sup> Idem nota n° 6

Clóvis de Barros Filho acredita que

*"A mídia constrói um mundo objetivo que, por se impor como o 'real de todos' não é subjetivamente o 'real de ninguém', impondo-se a todos através da força da violência simbólica que caracteriza a objetividade aparente".<sup>58</sup>*

### 3.3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESFERAS DA CONTROVÉRSIA

A teoria proposta por Daniel C. Hallin nos induz a uma reflexão sobre o tipo de jornalismo adotado pela mídia em função do momento político e do clima de opinião quanto a um determinado tema. Para tanto, este 'jornalismo' pode variar entre objetivo (ainda que aparentemente), interpretativo ou analítico, opinativo e chegar até mesmo a ser patriótico.

Analisando a cobertura jornalística da Guerra do Vietnã pelos jornais norte-americanos, o autor chegou à conclusão de que os fatos, quando trabalhados para que se tornem mensagens jornalísticas, podem transitar em três regiões distintas:

- 1- Podem nunca ser questionados pela mídia se, em um contexto histórico-social, fizerem parte do consenso nacional (ou da tradição). No caso analisado por Hallin o consenso nacional era o combate ao comunismo

<sup>58</sup> Idem nota nº 6

via Guerra Fria, que se estabeleceu como um valor inquestionável para a sociedade norte-americana, em função de sua cultura política considerada pelo próprio povo como a mais 'democrática'.

2- Podem ser 'objetivamente relatados' dentro dos padrões jornalísticos conhecidos (imparcialidade, clareza, concisão, etc). Na Guerra do Vietnã, até determinado momento (1965), as batalhas eram descritas segundo informações das fontes oficiais e, com isso, os jornalistas "cobriam o fato de fora da ocorrência" considerando assim que se mantinham imparciais. Neste caso estaria o jornalismo americano situado na Esfera da Controvérsia Legítima.

3- Ou podem forçar a mídia a tomar uma atitude e optar por uma versão do fato. É quando um fato ou acontecimento passa a ser discutido de forma ampla pela sociedade. Isto pode acontecer quando ocorre um clima duplo de opinião (ver Cap.I) ou quando uma corrente de opinião ganha espaço nesta discussão. Nos exemplos dados por Hallin, foi somente a partir de 1965 que aconteceu esta ruptura, em função da ineficácia do Governo norte-americano da época em conter as informações vindas dos campos de batalha e da intervenção da cobertura jornalística pelas emissoras de televisão, que assumiram um papel opinativo no processo do caso Vietnã. Estariam então situados na região que ele chama de Esfera do Desvio.

Unindo as conclusões de Hallin ao que vimos nos capítulos anteriores, podemos concluir que a mensagem jornalística pode se manter silenciada pela mídia, entrar no debate público de uma determinada camada social ou atingir a sociedade como um todo, dependendo:

1. do contexto sócio-histórico;
2. da convergência da mídia;
3. do clima de opinião sobre o tema;
4. e, por fim, da necessidade da mídia em apaziguar as expectativas criadas em torno do tema (que podem ocorrer em função de uma ruptura causada por variáveis políticas, sócio-históricas ou econômicas), conforme veremos na segunda parte deste estudo, quando faremos a nossa análise sobre o processo de privatização no Brasil e a cobertura jornalística do Jornal Folha de São Paulo.

"Aquele que desejar compreendê-lo e defini-lo [o conceito de opinião pública] se dará conta de que está tratando com um Proteu, um ser que aparece simultaneamente com mil máscaras, tanto visível como fantasmagórico, impotente e surpreendentemente poderoso que se apresenta sob inúmeras formas e nos escapa sempre entre os dedos, quando acreditamos tê-lo agarrado firmemente (...)"  
**Herman Oncken (1904)**

## 4 AUDIÊNCIA E OPINIÃO PÚBLICA: UMA MESMA DEFINIÇÃO

Nos capítulos anteriores, tratamos de três teorias - Espiral do Silêncio, Agenda-Setting e Esferas da Controvérsia. Estas teorias contribuíram para o entendimento dos efeitos da mídia como conseqüências a longo prazo. Isto é, passou-se a entender que

*"as comunicações não intervêm diretamente no comportamento explícito; tendem, isto sim, a influenciar o modo como o destinatário organiza a sua imagem do ambiente"*<sup>69</sup>

Conforme explica Elizabeth Noelle-Neuman sobre esta mudança de entendimento do papel da imprensa na formação da opinião pública,

*" a. deixam de se estudar casos singulares como campanhas eleitorais, e passam à cobertura global de toda a mídia, centrada sobre determinadas áreas temáticas;  
 b. deixam de se extrair dados, essencialmente, de entrevistas feitas ao público, para se passar a metodologias integradas e complexas;  
 c. deixam de se observar e avaliar as mudanças de atitude e opinião, para se passar à reconstrução do processo pelo*

<sup>69</sup> ROBERTS, 1972:362 in Wolf, Mauro. **Teorias da Comunicação**. Editorial Presença. Lisboa, 1994.

*qual o indivíduo modifica a sua própria representação da realidade social.*<sup>60</sup>

Segundo Mauro Wolf (1994:126/129), nesta evolução muda, em primeiro lugar, o tipo de efeito, que já não diz respeito às atitudes, aos valores, aos comportamentos dos destinatários, mas é entendido agora como um efeito cognitivo atuante sobre os sistemas de conhecimento que os indivíduos estruturam de uma forma estável, devido ao consumo que faz dos produtos midiáticos. Em segundo lugar, muda a temporalidade destes efeitos que deixam de ser pontuais e passam a ser cumulativos, isto é, o caráter processual da comunicação é mais enfatizado, já que esta passa a ser analisada na sua dinâmica interna.

No centro desta problemática dos efeitos coloca-se, portanto, a relação entre a ação constante dos mass media e o conjunto do conhecimento acerca da realidade social, que dá forma a uma determinada cultura e que sobre ela age, dinamicamente. Nesta relação, conforme explicamos no capítulo I, Elizabeth Noelle-Neumann (1973) aponta três características importantes dos mass mídia:

1. **a acumulação ou efeito cumulativo da mídia** - isto é, capacidade da mídia em manter a relevância de um determinado tema por um certo tempo, através da repetição contínua de notícias sobre o mesmo;

2. **a consonância** - que, segundo Mauro Wolf (1994), associa-se ao fato dos traços comuns e as semelhanças existentes nos processos produtivos de in-

---

<sup>60</sup> Idem nota n° 10

formação tenderem a ser mais significativos do que as diferenças, o que conduz a mensagens substancialmente mais semelhantes do que dissemelhantes;

3. e, por fim, o **conceito de onipresença**, que diz respeito não só à difusão quantitativa da mídia, mas também ao fato de que o conjunto dos conhecimentos, opiniões e atitudes difundidas pela comunicação de massa seja considerado como de domínio público já que é publicamente conhecido.

*" Isso reforça a disponibilidade para a expressão e para a evidência dos pontos de vista difundidos pelos mass media, e daí o poder que essa evidência tem sobre aqueles que não formaram ainda uma opinião própria. O resultado final é que, muitas vezes, a repartição efetiva da opinião pública se regula pela opinião reproduzida pelos mass media e se adapta a ela, segundo um esquema de conjecturas que se autoverificam"<sup>61</sup>*

Diante desta perspectiva, se levarmos em consideração que este processo de comunicação - da mídia para o público e do público para a mídia- é um processo que se retroalimenta e se considerarmos a audiência como um elemento ativo no processo da comunicação, podemos dizer que esta, conceitualmente, se assemelha bastante ao que conhecemos hoje como opinião pública (figura 9). Por isso, a mídia se preocupa em sempre medir sua audiência com o objetivo de aferir os índices de aceitação e rejeição.

---

<sup>61</sup> Idem nota nº 10



*Figura 9*

#### 4.1 - O QUE É OPINIÃO PÚBLICA?

O conceito de opinião pública sempre esteve ligado, quer direta ou indiretamente, a atividades sócio-políticas, uma vez que esta expressão traz em sua essência, o sentido de "tomada de decisão pelo público".

Conforme explica Monique Augras<sup>62</sup>, no século V, surge a primeira classe de políticos que cortejam a hoje chamada opinião pública, com o objetivo de manipular o povo segundo a sua orientação político-ideológica, "já que a existência da opinião pública jamais aparece independente da de líderes de opinião"<sup>63</sup>, ou seja, opinião, na 'pólis', expressa os sentimentos de apenas uma faixa restrita da população - quer seja aquela que conquistou hegemonia suficiente em seu grupo para se manifestar, quer seja aquela que obteve acesso a esta manifestação, quer seja

<sup>62</sup> Idem nota nº 28. A autora acrescenta que é nesta época que surge a figura do demagogo, ou seja, políticos que manipulam a opinião pública no sentido que desejam.



de um grupo privilegiado dentro da sociedade, ou mesmo aquela que detenha um determinado poder.

Augras explica que, para que este processo de expressão da opinião ocorra, é necessário que haja um consenso. E, segundo a autora, foi na Idade Média, com a hegemonia dos sistemas de valores e crenças da época, que surgiu o primeiro conceito de CONSENSUS OMMINIUM (acordo de todos) - expressando a coesão de todo um povo em torno da fé cristã.

Mas também é nesta época que surge outro tipo de opinião: a opinião crítica - uma força de oposição, representada por um grupo com determinada representatividade social, que poderia ameaçar a estrutura de uma sociedade, caso não fosse contemplado por aqueles que desejassem manter o poder<sup>64</sup>.

Dáí em diante, dois fatores importantes influenciaram a definição da expressão *opinião pública*: se, por um lado, opinião pública significava a expressão genuína da vontade de um povo, de outro poderia significar um meio de manipulação deste povo.

Com a revolução francesa, no início do século XIX, começam então a se

---

<sup>63</sup> Idem nota n° 28

<sup>64</sup> Elizabeth Noelle-Neumann, em seus estudos, identificou esta parcela da população como "núcleo duro" ou grupos de resistência, conforme assinalamos no primeiro capítulo.

aprofundar o desenvolvimento de técnicas de persuasão<sup>65</sup>, uma vez que foi também nesta época, com a ascensão da burguesia, que a imprensa começa a se tornar parte importante da sociedade.

Então, sob o **ponto de vista histórico**, o conceito de opinião pública pode ser interpretado como uma força cuja expressão toma maior vulto à medida em que se desenvolvem os meios de comunicação. No que diz respeito ao **ponto de vista sociológico**, que começa a surgir nos final do século XIX, a opinião pública poderia ser definida como aquela que, tomada conscientemente, exprime um juízo a respeito de um determinado assunto.

Desta forma, com a evolução tecnológica dos meios de comunicação iniciada no século XX, o conceito de opinião pública começa a tomar um novo sentido, retomando a origem grega de *democracia*. Ou seja, uma opinião que se expressa livre e publicamente, por homens pertencentes a uma sociedade, que não exercem cargos políticos e que reclamam o direito de influenciar ou determinar as ações do governo. Esta, aliás, era a definição de Hans Spier (1950), citada por Monique Augras (1978). A autora acrescenta que foi neste período que os teóricos americanos começaram a dar ênfase às pesquisas sistemáticas de opinião, como forma de balizar as ações do governo, num processo contínuo de feedback.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Conforme o livro *Theories of Human Communication* (1982), o estudo da comunicação e persuasão não é novo. No que tange a persuasão, a teoria aristotélica foi até o século XIX, o principal quadro conceptual de referência utilizado para esta análise. No entanto, a partir do desenvolvimento de novas tecnologias midiáticas, ocorrido durante a revolução francesa, estas técnicas começaram também a sofrer modificações e adequações para atender o novo mercado.

<sup>66</sup> O processo de feedback pode ser entendido como um processo de retroalimentação da informação estabelecido entre a mídia e seu público. Também faz parte do processo cumulativo da mídia, uma vez que a informação acaba se repetindo sistematicamente, sempre acrescida de algum novo valor interpretativo, quer por parte do emissor, quer por parte do receptor.

O fato é que chegamos aos anos 70 com mais de 50 definições do que seria opinião pública conforme apontou Harwood Childs<sup>67</sup>. É esta diversidade de conceitos que acaba por levar os pesquisadores, muitas vezes, a cometerem equívocos em suas análises, conforme Noelle-Neumann. Por isso, a pesquisadora defende que há que se definir primeiro o que seria *opinião e público*.

#### 4.1.1 A opinião pública e a espiral do silêncio

Para desenvolver sua teoria, Noelle-Neumann adota as definições francesa e inglesa. Os teóricos destes países viam a opinião como uma força valiosa e a interpretavam como o acordo unificado de uma população ou de um determinado segmento de uma população. A pesquisadora alemã acrescenta a esta definição a idéia de reconhecimento, isto é, os indivíduos observariam o consenso de seu meio e o comparariam com a sua conduta. Portanto, este consenso não necessariamente precisa tratar de um consenso de opinião. Pode tratar-se de um consenso de conduta. Conforme exemplifica Noelle-Neumann(1995: 86), significaria o fato de usar ou não uma insígnia, ceder o acento a um ancião ou permanecer sentado em um transporte público.

*" (...) na definição procurada, havíamos que entender a opinião como expressão de algo considerado aceitável, tendo em conta o elemento do consenso - o acordo presente no uso francês e inglês do termo."*<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Idem nota nº 8

<sup>68</sup> Idem nota nº 8

Em relação ao conceito de público, Noelle-Neumann apresenta três significados. O primeiro seria a acepção legal do termo, que aponta para o aspecto etimológico de abertura - aberto a todo mundo, um lugar público, um caminho público, um juízo público - enquanto distinto da esfera privada, que é algo tido como próprio.

O segundo significado estaria localizado nos conceitos de direitos públicos e poder público. Neste caso, <público> denota alguma relação com o Estado. Isto é, <público> tem a ver com os interesses públicos. No caso da expressão opinião pública, <público> tem a ver com os dois sentidos anteriores, mas possui um significado diferente. Segundo a pesquisadora alemã, há uma equivalência entre opinião pública e opinião dominante. Isto sugere que quando ocorre algum tipo de adesão à opinião pública, criam-se condições que impulsionam os indivíduos a aceitarem as regras sociais e morais, mesmo que contra a sua vontade.

O terceiro sentido, afirma Noelle-Neumann, poderia caracterizar-se como psicossociológico, já que todo indivíduo vive em sociedade e atua em dois lugares distintos: na coletividade (público) e protegido pela intimidade e familiaridade dividida através de algum valor ou crença (privado). Em decorrência do medo de uma exposição pública que provoque uma má fama ou um fracasso - medo do isolamento - o indivíduo tende a aderir ao consenso.

Assim, existem alguns elementos que parecem estar ligados ao processo de opinião pública e são investigáveis empiricamente, conforme atestou Noelle-Neumann:

1. a capacidade humana de perceber o crescimento ou a debilidade das opiniões públicas;
2. as reações ante esta percepção, que impulsionam ou não um indivíduo a se expressar com mais confiança;
3. o medo do isolamento que faz com que a maior parte das pessoas tenda a submeter-se à opinião alheia.

*"Com estes três elementos podemos construir uma definição operativa da opinião pública: opiniões sobre temas controversos que podem expressar-se em público sem isolar-se."<sup>69</sup>*

Mas, segundo reconhece a própria Noelle-Neumann, esta definição ainda não está completa, uma vez que só se aplicaria a situações em que as opiniões competem entre si. Quando as opiniões e formas de comportamento já estão impostas e já se converteram em costumes ou tradição, não há o elemento da controvérsia - requisito essencial para que ocorra o isolamento. Assim, podemos dizer que, na verdade, a opinião pública não está restrita a um tema em particular. Trata sim da aprovação ou desaprovação de opiniões e comportamentos observáveis publicamente e exatamente por isso, não pertence apenas àqueles que se consideram portadores de uma opinião, mas a todos.

*"A teoria da espiral do silêncio se apoia no pressuposto de a sociedade - e não somente os grupos em que os membros se conhecem mutuamente - ameaça com o isolamento e com a exclusão os indivíduos que se desviam do consenso. Os indivíduos, por sua vez, tem um medo, em grande parte subconsci-*

---

<sup>69</sup> Idem nota nº 8

ente, do isolamento (...). Este medo do isolamento faz com que as pessoas procurem descobrir constantemente que opiniões e comportamentos são aprovados ou desaprovados em seu meio, e que opiniões e formas de comportamento estão ganhando ou perdendo a força (...).<sup>70</sup>

A pesquisadora alemã diz ainda que:

*"Os resultados destas estimativas influem na inclinação das pessoas a expressarem-se, assim como em seu comportamento geral. Se as pessoas acreditam que sua opinião faz parte de um consenso, se expressam com confiança em conversas públicas e privadas, manifestando suas convicções (...). Quando as pessoas se sentem em minoria, se tomam precauções e silenciosas, reforçando assim a impressão de debilidade, até que o grupo aparentemente mais fraco desaparece, ficando somente um núcleo duro que se apega a seus valores anteriores ou até que a opinião se transforme em tabu (...)."*<sup>71</sup>

Elizabeth Noelle-Neumann explica ainda que os pressupostos anteriores estão todos relacionados entre si, o que proporciona uma explicação para a formação, manutenção e modificação da opinião pública.

## 4.2 - FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

Monique Augras (1978) explica que a opinião é sempre consciente e carrega em si uma intenção de racionalidade. Outro aspecto importante apontado pela

<sup>70</sup> Idem nota nº 8

<sup>71</sup> Idem nota nº 8

autora é o fato de que a opinião sempre se situa no campo emocional e da crença. Por fim, a opinião é, como já dissemos anteriormente, um fenômeno social.

Baseada na teoria de Gaston Berger, Augras enfatiza que, em relação à conscientização existem dois aspectos distintos: o primeiro seria um estado de opinião latente que consistiria num sentimento generalizado em relação a determinado assunto, com algumas diversificações em nível individual. Esta opinião, chamada de estática pela autora, seria construída a partir de um mesmo esquema básico de referências. O segundo seria a opinião dinâmica, isto é, o aparecimento progressivo ou repentino de uma tomada de posição perante um problema, de forma consciente, e que mobiliza as demais opiniões em uma direção determinada.

Ambas as funções da opinião pública - dinâmica e latente - tratam de um mesmo fenômeno social e não estão em oposição.

*"Um acontecimento pode cristalizar uma opinião latente, provocando o aparecimento de uma corrente de opinião (opinião dinâmica). Mais tarde, essa corrente se diluirá, perdendo a importância, mas as vivências provocadas pela experiência cristalizadora vão permanecer, agregando-se às opiniões latentes e poderão surgir mais tarde, sob outra forma, e assim por diante".<sup>72</sup>*

Assim, podemos dizer que o estudo da opinião pública, como fenômeno social, implica no levantamento dos fatores psicológicos (opinião latente em nível individual), sociológicos (opinião estática em nível social) e históricos (conscientização levando à opinião dinâmica). Mas antes de passar à análise destes

---

<sup>72</sup> Idem nota nº 28

fatores, precisamos situar como se expressa a opinião, de acordo com a estrutura social da nação. Para Cooley<sup>73</sup>, existem dois meios onde as opiniões tendem a se expressar:

1. **os grupos primários** - comunidades de contato direto onde a relação entre os indivíduos é definida pelo status de cada integrante. A discussão é feita de forma democrática e direta e as decisões são tomadas conforme a opinião predominante no grupo (líder);

3. **os grupos secundários** - compõem a sociedade complexa marcada pela multiplicidade de tarefas, onde os problemas são abstratos. O indivíduo está isolado já que suas relações com os demais também são abstratas. A discussão é ideológica e a decisão pertence à opinião majoritária.

#### 4.2.1 Fatores psicológicos

Os fatores psicológicos se situam no nível interpessoal e é aqui que se dá a formação de atitudes e opiniões; motivações e mecanismos de defesa.

Precisamos, então, definir o que é opinião e atitude. Conforme Monique Augras (1978), a atitude seria um estado de disposição consciente do indivíduo, orga-

---

<sup>73</sup> Idem nota nº 28



nizado pela experiência, que exerce influência dinâmica sobre as respostas individuais aos acontecimentos. Seria uma disposição constante para agir em certo sentido. Já a opinião relaciona-se com o sistema de crenças e ideologias de um indivíduo. A opinião é essencialmente expressão, logo, é de natureza comunicativa e interpessoal. É através da opinião que o indivíduo se adapta ao grupo ou é rejeitado por ele. Através da opinião estabelecemos o processo de identificação (onde o indivíduo reconhece que o outro ser humano é ao mesmo tempo semelhante e diferente). Esta identificação vai permitir a construção do que Monique Augras chama de **representações coletivas** - isto é, tudo aquilo que diz respeito a sistemas simbólicos, que dependam estreitamente de mecanismos afetivos. Assim, os grupos sociais criam determinadas atitudes coletivas, que podem ou não ser reforçadas pela mídia, mas que acabam se caracterizando como perfil de um determinado grupo social. Uma destas variedades específicas de atitude coletiva, por exemplo, é o estereótipo (conceito classificatório ao qual está sempre ligada uma intensa tonalidade afetiva de agrado ou desagrado). Também os preconceitos fazem parte desta categoria.

#### 4.2.2 Fatores sociológicos

Para se estudar a opinião pública, é necessário contextualizá-la. Por isso, conclui Monique Augras, além dos fatores subjetivos, como os psicológicos, precisamos enfatizar aqueles que são objetivos, mais ligados à conjuntura social e econômica, à estruturação dos grupos e às redes de comunicação.

Em seus estudos Augras destaca alguns aspectos essenciais dentro dos

fatores sociológicos. O primeiro deles seria o aspecto econômico. A princípio se acreditava que as classes mais carentes tenderiam a ser mais sujeitas a mudanças. No entanto, pesquisas feitas por teóricos como Komhansen<sup>74</sup> mostram que as classes mais baixas costumam ser mais nacionalistas e mais conservadoras do status quo.

*"(...)colocadas numa situação de relativa frustração, as classes mais baixas defender-se-iam pelo reforço das atitudes, encontrando na estereotipia uma certa segurança"*<sup>75</sup>

Além disso, por ter uma educação bastante restrita, os indivíduos destas classes teriam dificuldades em obter informações variadas. Daí o seu desinteresse por assuntos mais gerais.

Outro aspecto importante do ponto de vista sociológico é o da comunicação dentro de cada grupo social. Isso porque, em primeiro lugar, podemos considerar todas as relações entre os indivíduos como processos informativos. Em segundo, o grupo, no seu conjunto, atua como receptor e fonte de informação. Dentro desta perspectiva, há um papel privilegiado: o do líder, que pode influenciar nas opiniões e atitudes do grupo. Em última análise, o líder atua como canal de transmissão de informações entre os mesmos de um grupo e entre os grupos de uma sociedade, num processo de feedback.

Mas não é só através do líder que se processa a comunicação entre os grupos. Todos os indivíduos de uma sociedade pertencem a vários grupos distintos, dependendo do papel que desempenham nas diversas horas do dia. Isso significa

---

<sup>74</sup> Idem nota nº 28

<sup>75</sup> Idem nota nº 28

dizer que um indivíduo exerce, no seu dia-a-dia, uma multiplicidade de papéis. Se um destes grupos variados entra em conflito com outro, a tendência deste indivíduo (que pertence a vários grupos) é ter uma reação de fuga ou de silenciamento<sup>76</sup>.

#### 4.2.3 Fatores históricos

Mas o que desencadearia o aparecimento de uma corrente de opinião? Para Monique Augras os fatores que desencadeiam uma corrente de opinião são extremamente móveis e podem definir-se em torno de um só tema: o assunto.

Dependendo do momento histórico, a natureza e a importância do acontecimento podem variar, mas sempre será de relevância se interessar à opinião pública (audiência). Alguns acontecimentos provocam a mobilização da opinião, podendo afetar inclusive a atitude dos indivíduos, modificar suas crenças ou mesmo levar o indivíduo a aceitar uma nova opinião. Para Monique Augras, o acontecimento proporciona ao indivíduo a base para racionalizar e justificar suas opiniões e atitudes latentes. Portanto, "o acontecimento influencia a opinião porque funciona como informação" (Augras, 1978).

Mas a percepção deste acontecimento é subjetiva assim como as motivações que levam a opinião pública a interessar-se por um determinado assunto. De outro lado, existe a não-percepção - quando a opinião pública se recusa a tomar conhecimento de um determinado acontecimento - que na verdade se estabelece,

---

<sup>76</sup> Ver capítulo I

no conjunto da sociedade, como um mecanismo de defesa, já que a tomada de consciência poderia obrigar aqueles indivíduos a tomar uma posição.

Como podemos perceber, existe o predomínio de fatores afetivos e irracionais no desencadeamento de uma corrente de opinião e, geralmente, estes fatores são utilizados pelas instituições sociais para, no mínimo, estabelecer duas situações: perceber a aceitabilidade por parte do público de uma determinada atitude originária de instituições pública e/ou conduzir a opinião pública a aceitá-la (conforme explicaremos na segunda parte deste trabalho).

Na opinião de Monique Augras, as técnicas de comunicação têm três objetivos principais: divertir, formar e informar, que podem interpenetrar-se e, conseqüentemente, auxiliar na formação da opinião pública. Mas, para Mauro Wolf, esta definição é um pouco ingênua. Ele acredita que a mídia não faz tudo sozinha, apesar de ter um alto poder de persuasão. Wolf acredita que existem características psicológicas da própria audiência, capazes de determinar o grau de assimilação das informações. Entre estas características estão:

1. **o interesse em obter informações** - a existência de uma parte do público que não possui qualquer informação sobre determinado assunto está diretamente relacionada com o interesse e a motivação em informar-se. A relação, para Wolf, é simples: quanto mais expostas as pessoas são a um determinado assunto, maior seu interesse em informar-se; e, à medida em que esse interesse aumenta, mais pessoas se sentem motivadas para saberem mais acerca dele.

2. a **exposição seletiva provocada pelas atitudes já existentes** - os componentes da audiência tendem a expor-se à informação que está de acordo com as suas atitudes e a evitar aquelas que forem contrárias às suas convicções;

3. a **interpretação seletiva** - Wolf explica que a interpretação transforma e adapta o significado da mensagem recebida, fixando-a às atitudes e aos valores do destinatário, até mudar, por vezes radicalmente, o sentido da própria mensagem. É que os mecanismos psicológicos de cada um contribuem para reduzir as situações de tensão excessiva ou de dissonância cognitiva. Este processo, também conhecido como percepção seletiva, funciona a partir dos efeitos de assimilação ou contraste. Existe um efeito de assimilação quando o destinatário considera as opiniões expressas na mensagem como mais próximas às suas do que na realidade são. Isso ocorre se não existir uma diferenciação excessiva entre as opiniões do indivíduo e as do emissor, se houver um escasso envolvimento e uma fraca adesão do destinatário ao assunto da mensagem e às suas idéias a respeito deste assunto e, por fim, se houver uma atitude positiva para com o comunicador. Estes requisitos definem, conforme Wolf, o chamado campo de aceitabilidade. Já o campo de recusa define, por oposição, as condições opostas às citadas anteriormente.

4. a **memorização seletiva** - este processo tem características análogas ao processo de percepção seletiva. Em outras palavras, os aspectos que estão de acordo com as atitudes e as opiniões próprias são memorizados num grau mais elevado do que os outros e essa tendência acentua-se na medida em que vai decorrendo o tempo de exposição à mensagem.

Mesmo levando estas variáveis em consideração, o processo de formação da opinião pública certamente sofre, como demonstrado anteriormente, efeitos causados a partir da exposição do público a produtos midiáticos.

#### 4.3 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AUDIÊNCIA E OPINIÃO PÚBLICA

Diante do exposto, podemos dizer então que o conceito de opinião pública está muito próximo do conceito de audiência, uma vez que esta é um elemento ativo no processo de comunicação e é parte importante na condução das mensagens, uma vez que as retroalimenta, conforme explicamos neste capítulo. Em outras palavras, a opinião pública/audiência, em nossa sociedade, se estabelece a partir de um processo interativo de comunicação que se dá numa via de duas mãos: a mídia informa (despertando o interesse por parte do público em receber informações e provocando o que Mauro Wolf chama de exposição seletiva), o público recebe (percepção ou memorização seletiva), interpreta (interpretação seletiva) e devolve para a mídia através da aceitação ou da recusa de informação sobre determinado assunto (fig. 10). Os efeitos deste processo cotidiano são aferidos através das pesquisas de opinião e índices de audiência, que acabam por determinar algumas tomadas de atitude por parte da própria mídia, para alcançar o objetivo desejado (que pode estar relacionado com o reforço de determinados valores e atitudes).



Figura 10

Dependendo de como esta informação (mensagem) chega para o público e de como ele a interpreta, poderemos ter o que Monique Augras classifica como opinião, isto é, um processo através do qual um indivíduo se adapta ou não ao seu grupo (seja ele primário ou secundário, conforme explicamos anteriormente) e estabelece a identificação, que vai permitir a construção da representação coletiva. Ou seja, tudo aquilo que diz respeito a sistemas simbólicos que permitem ao indivíduo agir socialmente. Esta representação coletiva, e por consequência, atitudes coletivas tomadas por um grupo dentro de um determinado código, respeitando o consenso estabelecido, pode ou não ser reforçada pela mídia.

Para a nossa análise, o entendimento deste processo de formação da opinião é fundamental, uma vez que é nele que podemos perceber a conformação dos efeitos da Espiral do Silêncio, da Agenda-Setting e das Esferas da Controvérsia, teorias que expusemos anteriormente.

O efeitos da mídia a longo prazo podem garantir a formação de um "consenso" social em relação a um determinado assunto. Esse consenso é abalado a partir de uma ruptura (tomada de atitude gerando uma opinião dinâmica), quer no âmbito da credibilidade das instituições sociais, quer em função de um acontecimento de grandes proporções. Como exemplo, segundo nossa opinião, a construção de um novo paradigma político e econômico em uma nação, como aconteceu no Brasil que, ao longo de 30 anos passou por transformações agendadas pelos governos e refletidas pela imprensa, para viabilizar a aceitabilidade, por parte da opinião pública, do processo de privatização de empresas estatais.

II PARTE

ANÁLISE



" Produzir uma informação rápida a transformação de dados que não são em si mesmos difusos em unidades homogêneas. Um processo que não é propriamente linear. Esta apenas representa o fim de um trabalho social, uma formação que começa a acontecer nos aparelhos propriamente da mídia. A verdade não é apenas um dos múltiplos operadores pelos quais uma sociedade se torna visível à si própria".  
 Maurice Merleau-Ponty

## 5 DO SILÊNCIO À FALA: O CAMINHO DA MENSAGEM JORNALÍSTICA

### 5.1 PROBLEMA E OBJETIVOS

## II PARTE

## ANÁLISE

1) Ao longo das últimas décadas, a imprensa brasileira tem vivido um novo paradigma que modifica a maneira como ela se relaciona com a sociedade. A sociedade brasileira aprovou as reformas estruturais que se apoiam em duas ideias básicas: a redução do Estado ao setor econômico produtivo - Estado Mínimo - e a reestruturação econômica do país (através de um Plano de Estabilização que previu a mudança da moeda, a venda de empresas estatais e a privatização dos serviços públicos).

Como uma corrente de opinião consegue superar o bloqueio que faz a imprensa e tornar-se um novo consenso? Como um paradigma ideológico supera seu reverso e que papel a imprensa tem nesta revolução das crenças e do imaginário? Após localizar na história brasileira o ponto de ruptura da sociedade

1) MERLEAU-PONTY, Maurice. O Jornal. De Nova York e Paris. São Paulo: Perspectiva, 1980.

" Produzir uma informação supõe a transformação de dados que estão no estado difuso em unidades homogêneas. Um processo que não é propriedade da mídia. Esta apenas representa o fim de um trabalho social, uma formação que começa a montante dos aparelhos propriamente da mídia. A manifestação é apenas um dos múltiplos operadores pelos quais uma sociedade se torna visível a si própria".  
**Maurice Mouillaud**<sup>77</sup>

## 5 DO SILÊNCIO À FALA: O CAMINHO DA MENSAGEM JORNALÍSTICA

### 5.1 PROBLEMA E OBJETIVOS

Ao longo das últimas três décadas (anos 70, 80 e 90) constituiu-se no Brasil um novo paradigma que modificou o conceito de Estado e fez com que uma parcela crescente da sociedade aprovasse as concepções neoliberais que se apoiam em duas idéias básicas: a retirada do Estado do setor econômico produtivo - Estado Mínimo - e a reestruturação econômica do país (através de um Plano de Estabilização que previu a mudança da moeda, a venda de empresas estatais e a privatização dos serviços públicos).

Como uma corrente de opinião consegue superar o bloqueio que lhe é imposto e tornar-se um novo consenso? Como um paradigma ideológico supera seu reverso e que papel a imprensa tem nesta revolução das crenças e do imaginário? Após localizar na história brasileira o ponto de ruptura da ideologia

<sup>77</sup> MOUILLAUD, Maurice. O Jornal. Da forma ao sentido (org. Sérgio Dayrell Porto). Paralelo 15. Brasília, 1997.

estatal, desejamos – como objetivo central do estudo – determinar o papel da imprensa no estabelecimento da nova visão, visão esta favorável à política de privatização de empresas e serviços.

## 5.2. O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

### 5.2.1 O contexto sócio – econômico internacional

O período pós-guerra assiste a uma elevada e sistemática ampliação da intervenção estatal na economia. Este padrão intervencionista assume duas características principais: a expansão e generalização dos mecanismos de garantia de renda, expressa nos sistemas de transferências, e de um envolvimento crescente do Estado, direto e indireto, na produção de bens e serviços.

Este envolvimento do Estado na produção teve, antes de mais nada, uma expressão estritamente reguladora: o Estado interferiu restringindo a operação livre do mercado. Nesta época, o Estado também operou na provisão de determinados bens e serviços e assumiu, em grande escala neste período, a propriedade e operação direta de ativos produtivos.

O que se pode observar, então, primeiramente nos países desenvolvidos, o surgimento de um Estado previdenciário que, de um lado, envolve um sistema de transferências ligado à garantia de renda e ampla expansão de prestação de servi-

ços sociais como educação, saúde e infra-estrutura urbana. E de outro, realiza um movimento de ocupação direta da produção para garantir a criação, utilização e sustentação de parcelas do sistema produtivo que ou atuavam com baixa rentabilidade ou eram considerados setores estratégicos.

Outro ponto importante para a compreensão dos atuais processos de privatização refere-se à estreita ligação entre produção estatal e expansão da capacidade tributária e financeira dos estados capitalistas. O poder fiscal (tributário e financeiro) que o Setor Público passa a deter viabiliza não só a aplicação original de recursos como também o financiamento da sua utilização como instrumento de política econômica.

Juntamente com este quadro, também emerge no pós-guerra, uma crise fiscal sem precedentes na maioria dos países desenvolvidos. Para alcançar o equilíbrio interno nas contas públicas, que ocorreu somente no final dos anos 70, estes países acabaram por dar início a um movimento de ampliação dos níveis de endividamento público.

Esta crise força a emergência de um processo generalizado de reestruturação produtiva e, conseqüentemente, traz consigo uma nítida tendência ao agravamento da situação econômico-financeira do conjunto das empresas estatais.

A partir do final dos anos 70, os Programas de Privatização (PP) surgem como uma posição predominante na estratégia de política econômica de um grande

número de países capitalistas. Segundo estimativas do Banco Mundial e do FMI, cerca de 80 países aderiram aos PP, sob algumas de suas formas. Estes programas tinham como principal objetivo o ajustamento macroeconômico ou reforma da atividade produtiva do setor público.

Conforme explica o documento<sup>78</sup> publicado pelo Instituto de Economia do Setor Público da FUNDAP, neste processo engajaram-se alguns dos maiores países desenvolvidos do mundo ocidental, tendo à frente a primeira ministra inglesa Margareth Thatcher. A idéia era consolidar um amplo processo de renascimento das políticas liberais e estabelecer uma percepção de que havia uma grande necessidade de redefinir o papel do Estado no que dizia respeito à sua intervenção na economia.

Ainda segundo o documento, os organismos multilaterais, em particular o Banco Mundial, em consonância com os grandes bancos internacionais, redefiniram seu discurso e sua prática no sentido de conduzir os países do chamado Terceiro Mundo (entre estes o Brasil) a incorporarem os Programas de Privatização em seus programas de ajustamento.

---

<sup>78</sup> PROCESSO de privatização no Brasil: expectativa dos anos 90 a 92. Relatório de pesquisa – 11 de março de 1993. Instituto de Economia do Setor Público – FUNDAP

### 5.2.2 O processo de privatização no Brasil sob a ótica econômica

Joisa Campanher Dutra<sup>79</sup> diz, em artigo publicado na revista Indicadores Econômicos de agosto de 1992, que no Brasil, a partir da década de 50, intensificou-se a participação do Estado na economia, com o objetivo de alavancar a industrialização no país, rumo ao monopólio estatal. Assim como no resto da América Latina, o fenômeno ocorreu sob uma forma específica, marcado pela abundante utilização dos recursos disponíveis no circuito financeiro internacional.

A autora explica que durante o Governo Juscelino Kubitschek, entre 1955 e 1961, consolidou-se o tripé econômico que sustentava o mercado brasileiro formado pelo Estado, capital nacional e capital internacional, propiciando o aprofundamento de acumulação de capital. Este processo gerou uma das características do regime econômico adotado no Brasil à época semelhante ao dos demais países capitalistas: a concentração de renda. E esta característica deu origem a outros dois aspectos importantes: a aceleração inflacionária e o desequilíbrio na balança comercial, gerando o aumento da dívida externa e interna, em função do atraso e falta de pagamento.

Em 1964 emergiu um novo regime político, que veio a regular as ações entre a coalizão dominante e as classes sociais subordinadas. Sob essa nova ótica, a concentração de capital se intensificou.

---

<sup>79</sup> Professora de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais. Joisa Campanher Dutra trata deste assunto em artigo publicado sob o título "Retomando o debate 'estatização' versus 'privatização'", na Revista Indicadores Econômicos – agosto/92-março/93.

Entre 1968 e 1973, em meio a estas condições, o Brasil experimentou altas taxas de crescimento e este período ficou conhecido como o período do "milagre brasileiro".

Pelo relatório da FUNDAP<sup>80</sup>, a criação da Siderbrás e da Portobrás na primeira metade dos anos 70, define a estrutura básica dos grandes blocos produtivos estatais brasileiros, apoiada em grandes holdings setoriais, cada uma delas, em princípio, subordinada aos respectivos ministérios.

Na segunda metade dos anos 70, a Reforma Administrativa deflagrada pelo regime militar levou ao limite esse traço descentralizador/desagregador, ao postular a autonomia empresarial como palavra de ordem. É justamente neste período que ocorre a intensificação na criação de novas empresas e autarquias. Também é neste período que surge um amplo movimento antiestatização<sup>81</sup>, reação orquestrada pelo setor privado contra a expansão que o Estado operava no setor financeiro e na pressão sobre as "fronteiras" e articulações público-privadas na esfera produtiva.

A partir de 1974, com a crise do capitalismo internacional, iniciou-se um processo de desaceleração da economia brasileira. E foi no Governo Geisel que surgiu a proposta do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), na tentativa de prolongar o processo de expansão industrial que se consolidava no país. Este programa baseava-se na convicção de que o Brasil era uma das poucas economias capazes de ascender ao bloco dos países desenvolvidos. Pretendia ainda viabilizar econo-

---

<sup>80</sup> Idem nota nº 78

<sup>81</sup> Conforme o artigo "Construção Jornalística e Dizer Social", de FRANÇA, Vera Regina V. Pub. em 1997, na Indicadores Econômicos.

micamente o país para que alcançasse, num curto espaço de tempo, altas taxas de crescimento, revertendo a desaceleração imposta pela crise mundial do capitalismo e superando o desequilíbrio das contas externas, bem como viabilizando a contenção do processo de alta inflacionária.

Na avaliação da economista Joísa Campanher Dutra<sup>82</sup>, o II PND, por ter desconsiderado as proporções da crise externa, as limitações de seu próprio conteúdo programático, e por não levar em consideração as dificuldades pelas quais estava passando o capital privado brasileiro naquele momento, acabou por não atingir completamente seus objetivos. Isso gerou um movimento que criticava a política econômica do Governo - ou seja, a participação do estado na economia - e defendia o livre mercado. As raízes desta controvérsia, que se aprofunda no final de 74, se devem à dita ineficiência das estatais, que buscavam recursos no Tesouro Nacional para cobrir seus déficits e ainda a autonomia que estas empresas adquiriram em relação à gerência de seus negócios, passando a ser concorrentes em determinados setores do capital privado.

Com o aumento da crise interna e externa, juntamente com as pressões e estrangimentos impostos pelos organismos multilaterais e bancos credores ao longo dos anos 80, à medida em que ficava clara a impossibilidade efetiva de pagamento da dívida externa, os Planos de Privatização foram sendo impostos, principalmente nos países da América Latina. O sistema financeiro internacional buscou nos PP's,

---

<sup>82</sup> Idem nota nº 79



a alternativa de recomposição de seus ativos latino-americanos, através da conversão da dívida em investimentos.

De todos os países da América Latina, o único que consegue chegar ao limiar de sua crise com o seu setor público estatal ajustado é o Chile. Este país, que foi pioneiro mundial na implantação do PP iniciado em 1974, conseguiu manter o seu setor estratégico - cobre- sob controle estatal. Os demais países entram na crise carregando um setor público estatal fortemente dependente de transferências orçamentárias.

Na verdade, conforme explica o documento da FUNDAP, os processos de privatização na América Latina dividiram-se em duas etapas. A primeira, que se estende até meados dos anos 80 para o México e o Chile e até 1990 para o Brasil, apresenta as seguintes características:

- a) são claramente restritos a empresas estatais de pequeno porte, situadas fora dos setores estratégicos de serviços públicos, infra-estrutura e insumos básicos;
- b) envolvem transações essencialmente domésticas, isto é, as empresas são privatizadas por venda privada a grupos internos selecionados, frequentemente com forte apoio do governo.

A segunda etapa da privatização latino-americana, envolve a ampliação dos programas existentes, a partir de 1985, 1989 e 1990, no Chile, México e Brasil, respectivamente. O aspecto fundamental dos PP's nesta etapa é a dominância da reestruturação patrimonial como alternativa não só para a reestruturação da dívida externa como para o ajuste fiscal de curto prazo, envolvendo aí a privatização dos serviços públicos, insumos básicos e infra-estrutura.

*" A ampliação do Processo de Privatização brasileiro, no sentido de uma radical retirada do Estado das atividades produtivas, está inegavelmente ligado à retomada das concepções liberais e à postulação do chamado ' Estado Mínimo' como forma mais eficiente de retomar e sustentar o crescimento econômico. Essa postura no plano ideológico associa-se, no nível das interpretações sobre o processo de industrialização, à idéia de que a etapa de constituição da base produtiva e de substituição de importações está encerrada, não havendo mais justificativa para a permanência direta do Estado na produção".<sup>83</sup>*

Portanto, conforme afirma o documento da FUNDAP, a base do consenso da solução privatizante no Brasil constrói-se, portanto, sobre uma situação resultante da culminância de um processo de desestruturação da capacidade de intervenção estatal na economia. " O ponto central é que o conjunto das empresas estatais não somente foi arrastado neste processo, como também foi um dos seus atores principais".<sup>84</sup>

Dando início ao processo de privatização na década de 80, o governo Figueire-

---

<sup>83</sup> Idem nota nº 78

<sup>84</sup> Idem nota nº 78

do, através do Decreto nº 86.215 de 15/07/81, fixa as primeiras normas para a transferência, transformação e desativação de empresas controladas pelo governo federal. Essa primeira fase, que cobre o período 1981/84, limitou-se à venda de empresas de pequeno porte, cabendo à Comissão Especial de Desestatização a condução do processo. O modelo de privatização adotado neste período baseou-se na venda de ativos e na transferência de controle acionário através de concorrência pública ou venda direta somente para cidadãos brasileiros residentes no País ou a empresas ou grupos nacionais. "Ao se criarem obstáculos ao capital externo, pretendiam-se evitar críticas ao processo de privatização emergente".<sup>85</sup>

O saldo final deste período foi a transferência ao setor privado, de 20 empresas, totalizando um montante de U\$190 milhões. Estas empresas, em sua maioria, foram reprivatizadas.

Ao final do primeiro ano do Governo Sarney, com a edição do Decreto nº 91.991 de 28/11/85, inicia-se a segunda fase do movimento de privatização brasileiro, que se estendeu até o fim de seu mandato. O novo programa buscava imprimir um ritmo mais dinâmico e de maior fôlego ao processo, passando a englobar tanto a venda de empresas sob controle direto da União, como a abertura do capital social (privatização parcial), a alienação de participações acionárias e a desativação ou encerramento de empresas consideradas inviáveis. Esse decreto abriu também o primeiro canal indireto para a participação do capital externo.

---

<sup>85</sup> Idem nota nº 78

De 1985 até o final de 1987 apenas sete empresas tiveram seu controle acionário transferido para o setor privado, somando um volume de aproximadamente US\$35,4 milhões. Esses resultados, considerados insuficientes pelo governo, levaram a novas alterações institucionais e legislativas que tinham dois objetivos: impulsionar o processo e garantir, através da pulverização das ações das estatais, a "democratização" do capital. Desta forma, através do Decreto nº 95.886 de 29/03/88, o Presidente Sarney criou o Programa Federal de Desestatização que passou a incluir também a desregulamentação e a concessão de serviços públicos ao setor privado. No período 1985/89 inicia-se a transferência do controle acionário das empresas estatais através de leilão em bolsa. Também dentro da sistemática de vendas, passa a ser prevista, no caso de empresas em operação, a obrigatoriedade de se oferecer aos seus funcionários um determinado percentual do capital da companhia, em condições especiais, após a transferência do controle, visando a **democratização** do capital.

*" O predomínio das reprivatizações de empresas de pequeno e médio portes, independente dos resultados líquidos alcançados, influenciou tanto a baixa resistência encontrada pelo governo na condução de seus programas como o perfil dos agentes privados adquirentes. No primeiro caso, o governo conseguiu amortecer eventuais resistências à transferência do controle acionário, mesmo sem o apoio do Congresso, dos sindicatos ou demais agentes envolvidos. Na verdade, em todas as ocasiões nas quais o confronto do governo com qualquer uma dessas instâncias apareceu, optou-se por suspender as vendas ou abandonar qualquer tipo de negociação desgastante" <sup>86</sup>*

---

<sup>86</sup> Idem nota nº 78

O Programa Nacional de Desestatização encaminhado pelo governo Collor, a partir de 1990, foi divulgado juntamente com o Plano "Brasil Novo" e foi apresentado à sociedade como uma peça-chave no ajuste fiscal pretendido. A estratégia utilizada foi alinhar o PND às demais medidas anunciadas pelo Ministério da Economia, associando-o a um programa mais amplo de saneamento financeiro do Estado. A idéia central era a de "privatizar para **'contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças públicas do setor'**"<sup>87</sup>

Esta fase, que engloba os primeiros seis meses do Governo Collor, é considerada pelos economistas Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva e Sérgio Prado, da FUNDAP, como a fase triunfalista do PND. Na segunda fase, o discurso oficial passou a admitir que várias etapas do Programa exigiam um prazo maior do que o previsto inicialmente e que isso retardaria o processo. O discurso oficial voltou-se também para a idéia de modernização e competitividade. A terceira fase do Programa, na qual a privatização passava a representar, cada vez mais um elemento político importante para o governo, ocorre a partir de fevereiro de 1991. Em paralelo, ocorria a crescente crise da primeira equipe econômica (que acabou deixando o governo em maio de 1991) e o fracasso da tentativa de estabilização econômica.

Ao longo de 1991, o governo percebeu que a proposta de privatização ganhava a aprovação da sociedade, ainda que muitos focos de resistência tivessem que ser contornados ou confrontados. Assim, em 24 de outubro de 1991, o governo conseguiu realizar

---

<sup>87</sup> Art. 1º, inciso II da lei nº8031 de 12 de abril de 1990.

o leilão da Usiminas, a primeira empresa a ser privatizada iniciando, na prática, o processo de privatizações do Governo Collor, dando início à quarta e última fase do PND proposto por aquele governo.

No entanto, este trânsito conseguido pelo governo junto à sociedade para viabilizar o PND não foi natural. Conforme explica pesquisa publicada pela FUN-DAP em março/93,

*"(...) para se criar uma mentalidade privatizante entre a população, desde o segundo semestre de 1991, campanhas publicitárias (...) passaram a divulgar não apenas o PND, mas também a importância de se reduzir o tamanho do Estado na economia. Esse, representado por um elefante pesado (...) estaria impedindo a reorientação de recursos para áreas estratégicas, tais como, saúde e educação, e dificultando a modernização do parque produtivo (...)"<sup>88</sup>*

O biênio 93/94 caracteriza-se pela conclusão da desestatização do setor siderúrgico e pela intensificação do processo de transferência de empresas produtivas ao setor privado. Também nesta época, no intuito de ampliar o Programa, foram introduzidas mudanças na legislação de forma a permitir a ampliação do uso de créditos contra o Tesouro Nacional para pagamento, além da venda de participações minoritárias, detidas direta ou indiretamente pelo Estado e a eliminação da discriminação contra investidores estrangeiros, permitindo sua participação em até 100% do capital votante das empresas a serem alienadas.

A partir de 1995, com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso,

---

<sup>88</sup> Idem nota nº 78

uma maior prioridade é conferida à privatização. O PND é apontado como um dos principais instrumentos de reforma do Estado, sendo parte integrante, agora, do Programa de Governo.

Foi criado, nesta fase, o Conselho Nacional de Desestatização (CND), em substituição à Comissão Diretora, e praticamente concluída a privatização das empresas estatais que atuam no segmento industrial. Inicia-se então, uma nova fase do PND, em que os serviços públicos estão sendo transferidos ao setor privado. A agenda governamental inclui os setores de eletricidade e concessões na área de transporte e telecomunicações, o que acrescenta aos objetivos do PND a melhoria na qualidade de serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores. Essa nova fase também é caracterizada pelo início do processo de desestatização das empresas estaduais a cargo dos respectivos estados, ao qual o Governo Federal vem dando suporte.

Antes restrito, quase que exclusivamente, à venda de empresas e participações incluídas no PND, a partir de 1997 o processo de privatização no Brasil ganha nova dimensão. Intensificam-se as privatizações no âmbito estadual, as quais, em sua maioria, contaram com o apoio do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento). Considerando-se também a venda de participações minoritárias dos Estados em empresas tais como a CRT- Companhia Riograndense de Telecomunicações e a Cemig - Companhia de Eletricidade de Minas Gerais principalmente, o resultado das privatizações estaduais atinge até 31.12.97, cerca de US\$14,9 bi-

lhões. Também em 87 foi deflagrado o processo de privatização do setor de telecomunicações. Este passo só se tornou possível graças à aprovação, em 16.07.97, da Lei Geral de Telecomunicações.

### 5.2.3 O processo de privatização no Brasil sob a ótica conjuntural

A partir da década de 80 podemos reunir grande parte dos países do Cone Sul em dois cenários de transformação:

- a) no campo econômico (que procuramos enfatizar anteriormente), onde intensificou-se uma crise econômico-financeira generalizada e, por conseqüência, houve a desaceleração do crescimento, agravando o déficit social por parte do Estado;
- b) no campo político, onde começou a ocorrer o desenvolvimento de processos privatizantes, que estabeleceram parâmetros mínimos de institucionalização de procedimentos e que deram garantias à recomposição da dinâmica política, econômica e social de vários países.

As formas buscadas nos vários países latino-americanos para superar a crise generalizada dão conta de que surgiram soluções convergentes, sobretudo quanto ao papel econômico do Estado e sua reestruturação. Conforme dissemos anteriormente, as intervenções mal sucedidas do Estado em economias nacionais ocorridas até a década de 80, estimularam ações e iniciativas para a redução de



seu papel, através de fórmulas para a sua nacionalização, combinadas à expansão e ao fortalecimento do setor privado. Assim, na área econômica, os processos de desestatização e privatização conformaram os dois principais vetores da reorganização do papel do Estado, sobretudo no que diz respeito à redefinição das ações sociais e reestruturação de serviços públicos<sup>89</sup>.

O caso brasileiro, no entanto, destaca-se neste quadro. O período imediatamente anterior à Revisão Constitucional de 1993, onde a crise econômica e política combinadas conduziram a um impasse generalizado no funcionamento da Nação, foi conseqüência de um grande número de transformações institucionais pelas quais o país passou nos últimos 30 anos.

Só para se ter uma idéia, entre 1962 e 1991, experimentamos quatro sistemas partidários: o pluripartidarismo da República; sua extinção em 65 e a criação da ARENA e do MDB; a reforma de 1979 com a criação de cinco partidos políticos e, finalmente, em 85, a Reforma da Nova República e o movimento das Diretas Já. Também foram várias as alterações legais no campo da organização e funcionamento interno dos partidos, tendo como pano de fundo o Código Eleitoral de 65 e a Lei Orgânica dos Partidos de 1971, além da Constituinte de 87 e a nova Carta Magna, promulgada em 1988.

A análise destes dados nos sugere, então, que ao longo de quase 20 anos, a avaliação da população dos grandes centros urbanos quanto ao desempenho dos serviços básicos de saúde, educação, transporte e a política de habitação era ne-

---

<sup>89</sup> Esta avaliação foi feita pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp através de pesquisas de opinião

gativa. Pelo menos se levamos em conta os relatórios feitos pela NEPP/UNICAMP sobre a situação social do país entre os anos 1985, 1986 e 1987 e que foram publicados na Revista Opinião Pública de nº1 (julho/agosto 1993). Conforme estes dados, verifica-se o seguinte:

a) o setor da assistência médico-previdenciária caracteriza-se pela piora do desempenho da Previdência Social desde o final da década de 70, mesmo com as estratégias de implantação do Sistema Único de Saúde iniciado em 1985. Esta crise na saúde culminou com a extinção do INAMPS em 1993, fato definitivo para traduzir à população o quadro distorcido e de incapacidade do Estado para o financiamento, gestão e atendimento dos serviços.

b) na área da educação, o que orientou as ações básicas governamentais, sobretudo do período de 1970 a 1980 foram diretrizes assistenciais, com destaque aos programas de erradicação do analfabetismo. Já na década de 80, boa parte dos programas e projetos públicos tiveram sua esfera administrativa deslocada do nível federal para os níveis estadual e municipal.

c) as políticas de habitação e transportes urbanos merecem um breve destaque. Desde o início de sua implementação através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, a política de habitação apresentou um caráter social distorcido imposto pela lógica financeira sobre a qual se estruturou. O impacto da política econômica sobre o Sistema Financeiro de Habitação desenvolvida na dé-

cada de 80 gerou graves desequilíbrios internos à sua dinâmica, culminando com a extinção do BNH em fins de 86: o declínio substancial da produção de moradias e o crescimento do índice de inadimplências. Em contrapartida, o setor de transportes coletivos urbanos só passa a configurar na estrutura de financiamento da política nacional de transportes em 1974, acoplada à alocação de recursos para o BNH.

### 5.3 A EVOLUÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS

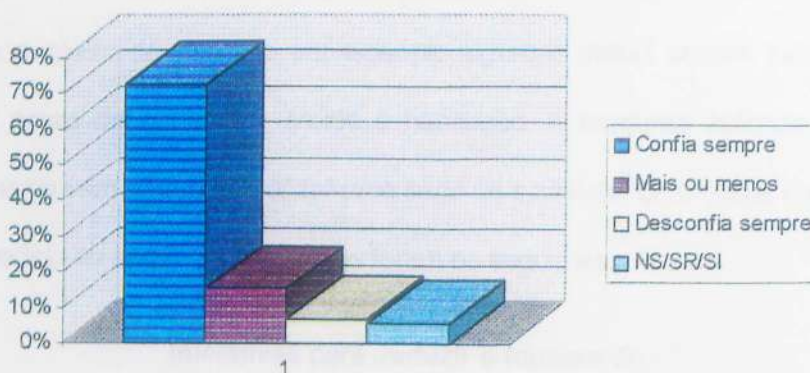
Conforme vimos na primeira parte deste trabalho, a opinião pode ser analisada sob dois aspectos: a opinião latente (sentimento generalizado em relação a um determinado assunto) e a opinião dinâmica (aparecimento progressivo de uma tomada de posição perante um problema e que mobiliza outras opiniões em uma direção determinada). E para que haja um movimento de mudança entre a opinião latente e a dinâmica, é preciso que haja uma ruptura no consenso. Esta ruptura pode ser ocasionada por diversos fatores, como a insatisfação popular em relação à atuação das instituições sociais (como o Governo, por exemplo); a emergência de uma corrente de opinião que traduza essa insatisfação (opinião crítica); e, a mediação da imprensa, quando o fato ou acontecimento ganha "status" de notícia, em função do interesse demonstrado pela audiência.

Acompanhando a construção sócio-histórica do processo de privatização no Brasil, a opinião pública brasileira - que até os anos 80 estava submersa numa ideologia nacionalista, começa a mudar. Os principais motivos para esta mudança, conforme vi-

mos anteriormente, foram a incapacidade do Governo em manter as metas estabelecidas para o desenvolvimento econômico do país, o que levou a uma insatisfação crescente por parte de um setor social – o setor privado – criando uma situação de conflito. Esta situação de conflito provocou, no mínimo, duas situações: a falta de credibilidade por parte do público no Governo e a possibilidade de surgimento de uma corrente de opinião opositora à postura da administração. Isto é, uma corrente de opinião que defendia a privatização das empresas e serviços públicos.

As pesquisas de opinião feitas à época revelam que em 1972, o índice de rejeição ao Governo Federal era de apenas 5,6%.

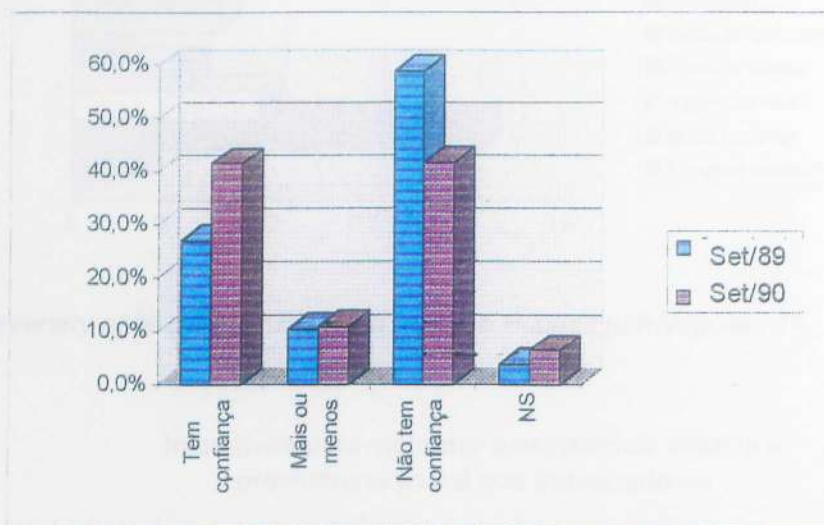
**Confiança no Governo Federal - 1972**



**Fonte: University of Michigan/IUPERJ in Opinião Pública julho/agosto 93**

Já em setembro de 1989, um mês antes da primeira eleição por voto direto depois de 30 anos de ditadura militar, este índice sobe para 59,1%, sofrendo uma leve queda para 41,6% em dezembro do mesmo ano, logo após as eleições do Presidente Fernando Collor de Mello que, conforme vimos anteriormente, foi o precursor do projeto

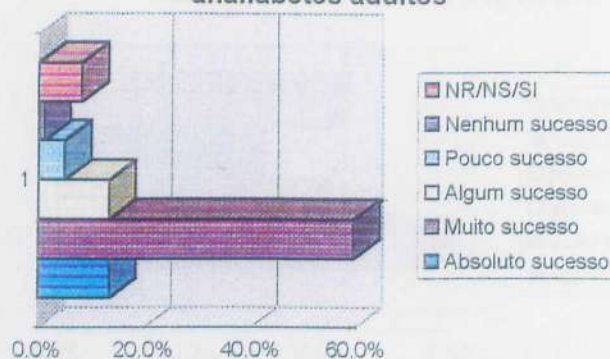
de modernização econômica do Brasil.



Fonte: Datafolha in *Opinião Pública* julho/agosto 93

Ainda em 1972, a University of Michigan/IUPERJ aplicou questionários para identificar o sucesso do governo em alcançar algumas metas sociais estabelecidas à época, nas áreas de educação, saúde e habitação. A pergunta aplicada foi: "Desde 1964, o governo vem tentando realizar uma série de objetivos. O Sr. Acha que o governo foi bem sucedido ou não?" Os resultados foram os seguintes:

#### Iniciativas para reduzir o número de analfabetos adultos



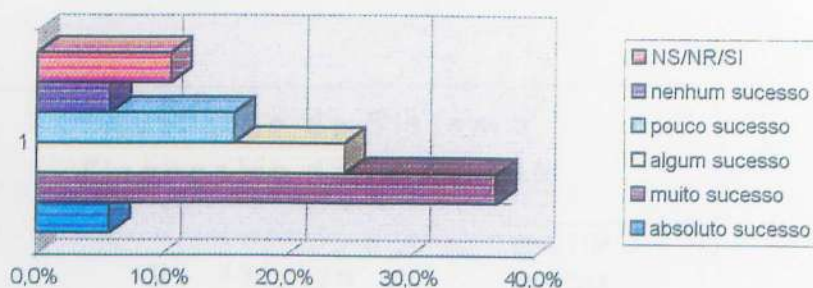
Fonte: University of Michigan/IUPERJ in *Opinião Pública* julho/agosto 93

### Iniciativas para aumentar o número de vagas nas escolas e universidades



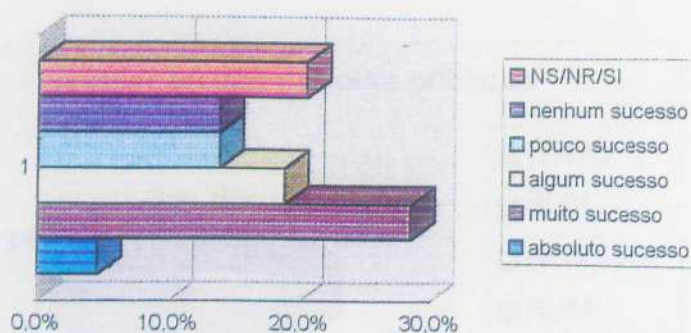
Fonte: University of Michigan/IUPERJ in Opinião Pública julho/agosto 93

### Iniciativas para melhorar a assistência médica e previdência social aos trabalhadores



Fonte: University of Michigan/IUPERJ in Opinião Pública julho/agosto 93

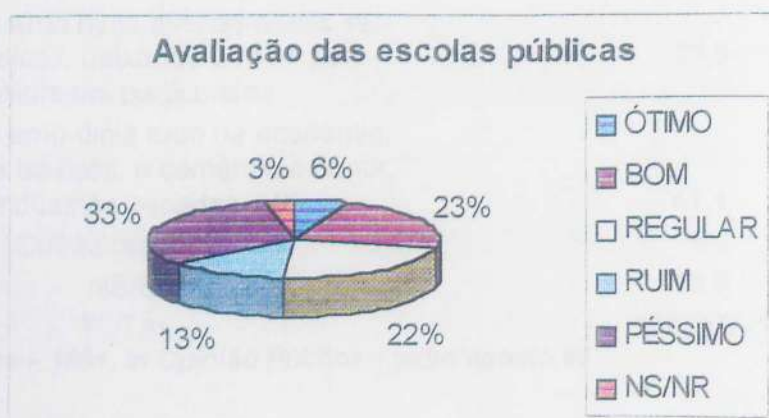
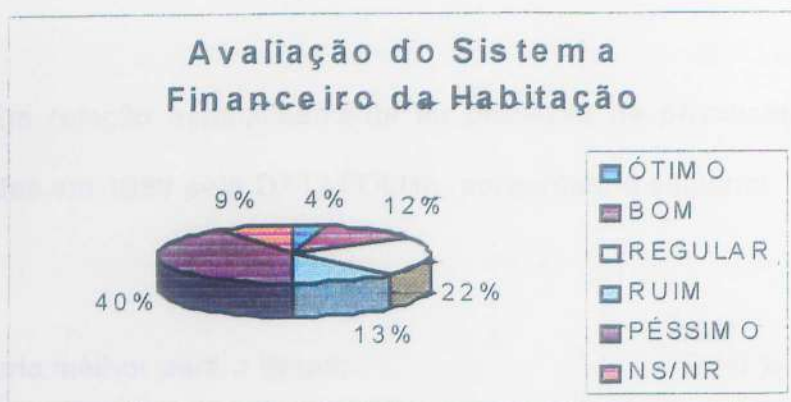
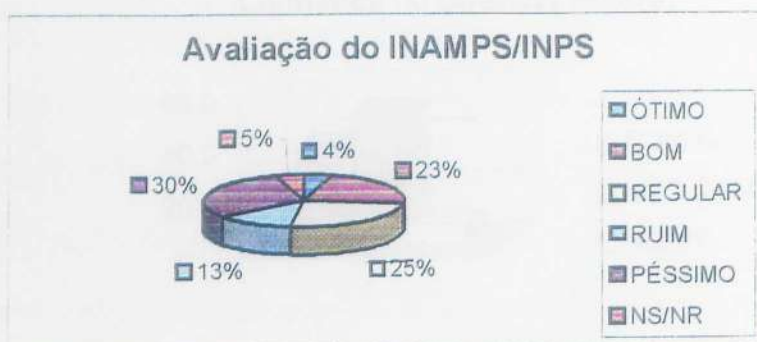
### Iniciativas para oferecer casa própria a baixo custo para toda a população



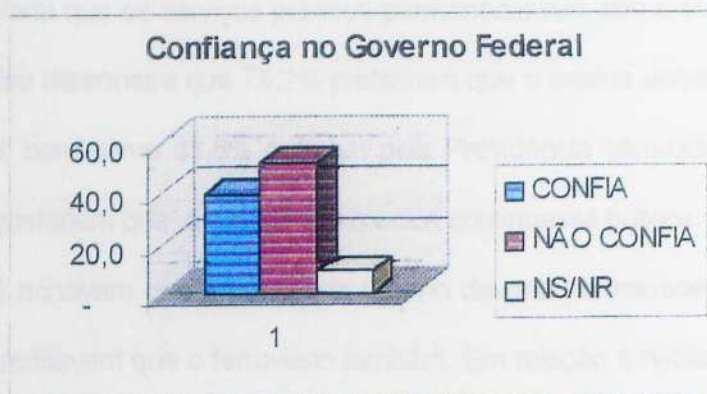
Fonte: University of Michigan/IUPERJ in Opinião Pública julho/agosto 93

Em 1989, estas posições mudaram consideravelmente, conforme demonstra pesquisa feita pela DATAFOLHA.

*Fonte: Datafolha in Opinião Pública julho/agosto 93*



Em 1990, ano em que Collor inicia de fato o processo de privatização, o índice de rejeição ao Governo Federal ainda permanece alto: 51,8%.



**Fonte: IBOPE in Opinião Pública julho/agosto 93**

Em relação especificamente ao processo de privatização, pesquisas publicadas em 1989 pela DATAFOLHA, perguntam o seguinte:

	1989 Total %
<b>Seria melhor para o Brasil:</b>	
Que o Governo deixe as empresas particulares dirigirem tudo na economia, inclusive serviços básicos, como educação, saúde e habitação	13,9
Que o Governo dirija apenas esses serviços básicos, deixando o resto para empresas particulares	23,9
Que o Governo dirija tudo na economia, os serviços básicos, o comércio exterior, as indústrias pesadas, etc.	41,1
Outras respostas	5,1
NS/SI	13,9
TOTAL	100(2077)

**Fonte: Ibope – 1991, in Opinião Pública – julho/agosto 93**



Uma segunda pergunta foi feita pelo IBOPE, em 1989: "Agora, para cada serviço que eu mencionar, diga-me, se a responsabilidade principal de prestar este serviço deve ser do Governo ou de empresas particulares?" Os resultados apontam que a maioria dos entrevistados preferiu que os serviços públicos permanecessem sob o comando do Estado. Esta pesquisa demonstra que 75,2% preferiram que o ensino universitário permanecesse público, bem como 81,6% optaram pela Previdência oferecida pelo Estado. Também 78,9% gostariam que a assistência médica continuasse pública. Em relação ao transporte, 47,6% achavam que o transporte urbano deveria permanecer nas mãos do Estado e 61% acreditavam que o ferroviário também. Em relação à habitação 68,8% os entrevistados queriam que o Estado gerenciasse este serviço.

Estas pesquisas de opinião demonstram que, apesar de existir uma forte insatisfação por parte do povo brasileiro em relação à prestação de serviços pelo Estado e controle da economia, ainda não havia clima de opinião favorável a uma mudança radical na tradição hegemônica do país – uma reforma que reduzisse a ação do Estado de forma drástica, como propõe o projeto neoliberal. Isto fica comprovado na última tabulação de dados publicada pelo Ibope, demonstrada acima.

No entanto, se usarmos as referências de análise propostas por Elizabeth Noelle-Neumann percebemos que começa a surgir uma corrente de opinião que defende essa posição. Esta corrente não se expressava publicamente com intensidade, em função de existir uma certa resistência à idéia de privatização das empresas e serviços sob o poder do Estado, na sociedade em geral.

Pelas pesquisas que utilizamos como exemplos percebe-se que o sentimento nacionalista era um paradigma extremamente forte e enraizado entre a população e assim permaneceu até a década de 90 (a privatização dos serviços públicos, por exemplo, como telefonia e eletricidade, só foi consolidar-se a partir de 1994, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o clima de opinião tomou-se favorável a este processo), mesmo que esta reconhecesse a deficiência do Estado em prestar determinados serviços como nas áreas da educação, saúde e habitação.

Cabe perguntar: o que provocou a mudança e a ruptura entre o paradigma nacionalista e o atual privatista? E ainda, que processos desencadearam o movimento da latência (silêncio) ao "status" de notícia?

A teoria proposta pelo autor norte-americano Daniel C Hallin - Esferas da Controvérsia - que abordamos no capítulo III deste estudo, nos é útil para responder às perguntas.

Baseando-nos em Hallin, poderíamos dizer que, do ponto de vista da imprensa, a discussão sobre o processo de privatização no Brasil, na década de 70, estaria ocupando o centro das esferas - a esfera do consenso - onde a idéia privatista estaria silenciada. Segundo o autor, esta é uma região onde se encontram os temas não reconhecidos pelos jornalistas e pela maioria da sociedade como controversos (ver capítulo III).

Preponderava no Brasil forte tradição nacionalista, desenvolvida a partir do Governo de Getúlio Vargas e consolidada nos governos seguintes desde então, em especi-

al durante o governo militar. O debate sobre o tema só começou a avançar em direção à discussão pública quando segmentos sociais – como o empresariado e consumidores revelaram-se insatisfeitos com a atuação do Governo. Ele estaria ocupando de forma ineficiente, alguns setores produtivos, com poder de monopólio e tornando-se um concorrente para a iniciativa privada brasileira. Tal clima levaria o tema para a Esfera da Controvérsia Legítima, onde, segundo o autor, acontecem os debates dos fatos que ocorrem durante o processo político de um país. Por consequência, o jornalismo se torna “objetivo”, isto é, relata os fatos, deixando de fora a análise e a interpretação.

No caso do processo de privatização no Brasil, a quebra do consenso começa a se estabelecer quando aparece, nas pesquisas de opinião, a insatisfação popular em relação aos serviços prestados pelo Estado. Esta postura da opinião pública naquele momento foi essencial para que surgisse uma explícita corrente de opinião contrária ao consenso estabelecido.

#### 5.4 O JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO E O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

A cobertura jornalística da Folha de São Paulo faz eco a tal tendência. Nas últimas três décadas, é crescente o agendamento do tópico referente à privatização de empresas e serviços públicos.

Baseando-nos nos pressupostos da teoria do Agenda Setting, o trabalho procurou observar o fluxo de informações sobre o processo de privatização no Brasil, veiculadas ao longo do período estudado. Para isso, foram utilizadas como amostra 30 edições

colunas da Folha de São Paulo, escolhidas aleatoriamente.

Podemos observar que:

1. Desde 1976 a Folha de São Paulo já garantia espaços privilegiados para o tema;
2. Entre 1976 e 1987 as principais fontes jornalísticas eram as oficiais, como representantes do governo ou mesmo o próprio presidente da república;
3. As notícias sobre o processo de privatização no Brasil sempre eram publicadas na editoria de economia, até o final dos anos 80. A partir de 1990, as matérias sobre este assunto eram publicadas em diversas editorias, podendo aparecer na política, economia, cotidiano ou setor financeiro, dependendo do momento sócio-histórico de sua publicação e da abordagem dada ao tema.
4. Conforme demonstra a tabela abaixo, a relevância do tema foi mantida ao longo de quase 30 anos, no Jornal Folha de São Paulo;
5. Observa-se, no entanto, que a partir de 1987, houve um crescente agendamento jornalístico do tema. Este fato coincide com o início da mudança no clima de opinião, conforme visto na contextualização histórica;

6. O agendamento do tema “privatização” apresentou um crescimento uniforme. Além de ter tratado do assunto em todas as edições pesquisadas, apresentou manchetes de capa em 35% do material e 95% de matérias de página inteira. Conforme a tabela abaixo demonstra, é evidente o crescimento do número total de matérias publicadas sobre a privatização no Brasil, durante o período estudado.

**Número de matérias jornalísticas publicadas sobre privatização no Jornal F. S. Paulo**

Ano	Nº de matérias publicadas
De 1970 a 1987	10*
De 1987 a 1993	577
1994	368
1995	346
1996	571
1997	1.117
1998	368**

\* O Banco de Dados da FSP nos forneceu apenas as matérias consideradas mais importantes e que foram arquivadas à época.

\*\* Dado colhido até o último dia 16 de junho de 1998

7. O jornal Folha de São Paulo, ao longo de sua cobertura jornalística sobre o tema abordado, sempre divulgou o conflito interno nos escalões do governo e as discordâncias entre o executivo e o legislativo, bem como entre o governo e os segmentos sociais insatisfeitos com a sua atuação. Para sustentar estas matérias, o Jornal Folha de São Paulo, através do Instituto Datafolha realizou e divulgou diversas pesquisas de opinião que foram distribuídas pela Agência Folha a vários outros veículos de comunicação, garantindo assim a consonância da mídia, em relação ao assunto.

Do ponto de vista da construção da mensagem jornalística, a Folha de São

Paulo, ao longo destes quase 30 anos, sofreu mudanças profundas, tanto na linha editorial como nas normas técnicas adotadas. Isto influenciou a elaboração das matérias. Como estudamos um período que envolve quase três décadas, trabalhamos com uma pequena amostra daquilo que foi publicado pelo jornal.

Elencamos, então, duas matérias que consideramos como referenciais para a consolidação de nossa proposta neste trabalho. Estas matérias são, respectivamente, da década de 70 e da década de 90, com o objetivo de fazer uma análise discursiva, já que julgamos necessário enfatizar alguns aspectos importantes do texto midiático, uma vez que, nas sociedades modernas como a nossa, é a instituição midiática que desempenha um papel estratégico de composição e de representação da vida coletiva<sup>90</sup>.

### Texto 1

#### A DEFESA DA ESTATIZAÇÃO E UMA CRÍTICA SEVERA AOS EMPRESÁRIOS. PELO LÍDER DA ARENA

(FSP 12 de maio de 1976)

Criticando duramente os empresários brasileiros – “ a maioria deles quer participar do desenvolvimento econômico do país apenas para pressionar a abertura de novas linhas de crédito em bancos oficiais” – o líder do Governo na Câmara Federal, José Bonifácio, defendeu ao mesmo tempo, em nome da Arena, a presença estatal em todos os setores da economia considerados fundamentais à segurança nacional ou necessários ao desenvolvimento do país.

As declarações do deputado mineiro ganharam importância porque foram feitas no Palácio do Planalto, logo após o encontro que manteve ontem com o Presidente da República, embora Bonifácio

---

<sup>90</sup> As funções estratégicas do discurso midiático são, segundo Adriano Duarte Rodrigues, in *O Jornal- da forma ao sentido* (vide nota 77): (1) naturalizar o recorte arbitrário da multiplicidade dos acontecimentos. Pressupõe uma determinada relação com a memória ou, em outras palavras, com a função cumulativa da mídia (ver capítulo I); (2) reforço da legitimidade, que resulta da projeção pública de suas informações, ajudando a mantê-las presente no imaginário social; (3) em caso de conflito, desempenha um papel de compatibilização.

se apressasse em esclarecer que não chegou a tratar no encontro de assuntos políticos. Mas suas afirmações foram prontamente respondidas, ontem mesmo, pelo economista Glycon de Paiva, que as classificou de "levianas e inexatas", e pelo presidente do Senado, Magalhães Pinto, para que o líder da Arena manifestou apenas suas opiniões pessoais – e não as do partido governista.

José Bonifácio disse que a presença estatal na economia sempre foi bandeira da Arena, por ser do interesse nacional, acrescentando que "a Arena, até aceitaria ter de perder as eleições, se este fosse o interesse nacional". Defendeu a idéia de que o governo pode reter "todas as empresas que ele quiser" e que os empresários não devem esperar que o Estado lhes transfira empresas como a Petrobrás, a Vale do Rio Doce e outras, comentando: "eles que fiquem com a pior parte".

O líder do governo citou vários casos de má administração de empresários, como o do grupo Lume, para concluir:

- A maioria dos empresários nacionais quer participar do desenvolvimento econômico do país, apenas para pressionar a abertura de novas linhas de crédito em bancos oficiais. A gente dá uma beira e logo vêm eles pedir créditos do Banco do Brasil, BNH e de outros organismos estatais.

José Bonifácio contou que esteve com o Presidente da República apenas para acompanhar o editor mineiro Edison Crisóstomo Moreira, que entregou a Geisel uma coleção de livros históricos. E sua defesa da estatização recebeu imediatas respostas. O economista Glycon de Paiva disse que o líder da Arena foi "muito infeliz em suas declarações mas felizmente trata-se de uma opinião pessoal e não do governo". Para os professores Eugênio Gudin e Octavio Gouveia de Bulhões, as palavras de José Bonifácio não mereciam sequer comentário porque não tinham nenhuma importância.

Quem mais se deteve nas críticas foi o Presidente do Senado, Magalhães Pinto, que também se encontrou com o Presidente da República, com quem tratou "de problemas econômicos, entre eles os inconvenientes da presença ilimitada do Estado na economia, pois considera o Estado um mau gerente".

- Meu receio – disse o senador- é a estatização completa da economia, porque neste dia acabará a democracia. O governo tem que dizer o que pretende, pois se houver uma estatização generalizada, nós vamos para outro regime- exatamente o regime que combatemos.

Magalhães Pinto afirmou que a Arena só tem uma posição quanto à presença do capital estatal na economia, é a do II PND (na ocupação dos chamados "Estados vazios" que não venham a interessar ao empresariado privado). Acha que "o Estado deve autolimitar-se, dizendo aquilo que ele pretende tomar conta" e mostrou-se a favor da presença estatal apenas nos setores de energia, comunicações e nos que dizem respeito à segurança nacional.

**Texto 2****UM ANO****PRIVATIZADA, USIMINAS LUCRA E VENDE MAIS**

No seu 30º ano de operação e primeiro após a privatização, empresa colhe bons resultados e paga dividendos

(FSP 29 de outubro de 1992)

Helcio Zolini

Da Agência Folha, em Belo Horizonte

A Usiminas (Usina Siderúrgica de Minas Gerais S/A) tem razões de sobra para comemorar hoje seus 30 anos de operação e seu primeiro aniversário de privatização. Nos nove primeiros meses deste ano como empresa privada ela já acumula um lucro líquido de US\$88,4 milhões e um faturamento de US\$1,1 bilhão, tendo conseguido pagar em apenas seis meses os primeiros dividendos a seus acionistas.

A siderúrgica deve faturar cerca de US\$1,7 bilhão neste ano-US\$200 milhões a mais que em 1991. A produção de 92 deve repetir a do ano passado: 4,2 milhões de t de aço líquido.

“Apesar da recessão, a Usiminas vai apresentar lucro novamente este ano”, afirma o presidente da empresa, Rinaldo Campos Soares, que dirigiu a empresa também enquanto estatal.

A Usiminas já era lucrativa e rentável antes de passar para a iniciativa privada. Campos Soares afirma, porém, que “livre das amarras do Estado, ela se tornou mais ágil, mais dinâmica, com maior flexibilidade para se adaptar à novas situações ou para aproveitar novas oportunidades de negócios”.

A sua história é marcada por símbolos. Criada em 1956, ela foi um marco no governo Juscelino Kubitschek. Tornou-se a primeira estatal brasileira a ser privatizada e com isso passou a ser vitrine de todo o processo de desestatização.

As 55 empresas japonesas que integram o holding Nippon Usiminas Kabuchiki (lideradas pelo governo japonês e pela Nippon Steel Corp.) chegaram a aplicar na empresa 182,5 bilhões de ienes (cerca de US\$1,5 bilhão), em investimentos diretos e empréstimos. A participação deles no capital se reduziu de 40% para 13,84%, mas continuam responsáveis pelo elevado índice de tecnologia da Usina de Ipatinga (MG) e pela conquista de mercados – mais de 30 países.

A Usiminas ocupa uma área de 10,5km<sup>2</sup> em Ipatinga e representa cerca de 90% da receita do município. Ela também é a maior em-



pregadora da cidade e a principal impulsionadora do desenvolvimento do Vale do Aço.

Depois de privatizada, a empresa manteve praticamente estável seu quadro de pessoal. Eram 12.480 funcionários há um ano e 12.202 atualmente.

O presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Ipatinga (Sindipa), Luis Carlos de Miranda Faria, filiado à Força Sindical, afirma que não houve demissões e que a venda da empresa foi “excelente” para os trabalhadores. “Só ocorreram aposentadorias incentivadas”, diz Faria.

O Prefeito de Ipatinga, Chico Ferramenta (PT), acha que “ainda é muito cedo” para avaliar a privatização, mas diz que a venda da Usiminas “não alterou o quadro social ou econômico da região”. A Prefeitura criticou a privatização.

## ANÁLISE DOS TEXTOS

### 1. Aspectos temáticos

Ambos os textos foram publicados nas editorias de economia do jornal Folha de São Paulo. O primeiro em meados da década de 70 e o segundo, no início dos anos 90. Levando em consideração a conjuntura destas duas situações, temos dois paradigmas diferenciados: o nacionalista e o privatista, respectivamente. Ambas as matérias foram escritas por repórteres e demonstram claramente as fontes que defendem um e outro paradigma. No primeiro, a fonte é o governo. No segundo, a fonte é o próprio acontecimento, ocorrendo assim, a naturalização do fato através da justificativa de sucesso comprovado financeira e economicamente.

### 2. Títulos

No primeiro texto, o título “A defesa da estatização e uma crítica severa aos empresários. Pelo líder da Arena”, fica clara a intenção do jornal FSP em se isentar

de qualquer participação opinativa no caso. A defesa da estatização vem através de declarações do líder do governo na Câmara, que então pertencia ao maior partido político da época e que era a base governista: a Arena. Já o título do segundo texto “Um ano: Privatizada, Usiminas lucra e vende mais”, vem ancorado por uma linha de apoio “No seu 30º ano de operação e primeiro após a privatização, empresa colhe bons resultados e paga dividendos”. Podemos perceber aí que o Jornal FSP quer passar a idéia de que a privatização está sendo exitosa. Há que se lembrar que a Usiminas foi a primeira empresa brasileira a ser privatizada e todo o processo de privatização no Brasil dependia do sucesso desta privatização para a sua continuidade. E esse sucesso dependia fundamentalmente de apoio da opinião pública.

### 3- Aspectos gerais da estrutura

Segundo o esquema da pirâmide invertida, o primeiro texto procura situar claramente onde, quando e de quem vem a crítica a respeito do processo de privatização no Brasil. Para tanto, inicia com uma citação do próprio líder de governo na Câmara, José Bonifácio. No texto em questão, percebemos uma progressividade organizada de forma a demonstrar um certo desentendimento entre as forças governistas: por um lado, isolado, está o deputado José Bonifácio, que defende as empresas estatais. De outro, o senador Magalhães Pinto e o representante do empresariado brasileiro, Glycon de Paiva. Na matéria também é dado maior espaço aos temores do senador e do empresário, apesar da matéria iniciar com as preocupações do líder estadista.

No segundo texto, aparece a objetividade enunciativa do repórter, apesar da uti-

lização inicial do que chamamos de “nariz de cera”, uma introdução ufanista que alega os prazeres da Usiminas em comemorar seus 30 anos com lucros acima do esperado. No decorrer do texto, no entanto, o repórter introduz uma marca importante: o fato de que a empresa, antes de ser privatizada, era rentável e lucrativa. O diferencial apontado pelo repórter na matéria é que depois da privatização, a empresa “conseguiu pagar em apenas seis meses os primeiros dividendos aos seus acionistas”. Outro aspecto importante salientado no texto é o de que não houve demissões e não houve alterações na renda municipal. Ambas as informações são dadas por fontes de maior credibilidade nestas áreas, respectivamente o presidente do sindicato de trabalhadores e o prefeito da cidade que, além de tudo, também é do Partido dos Trabalhadores – partido que critica o processo de privatização no Brasil desde seu início.

Ainda como forma de mostrar a mudança do clima de opinião pública das três décadas, extraímos alguns trechos dos discursos de Ernesto Geisel e Fernando Collor de Mello, ex-presidentes da República, em 1975 e 1990, respectivamente.

Nestes trechos está implícita a mudança de paradigma no contexto sócio-econômico brasileiro e, conseqüentemente, podemos verificar a ruptura da tradição nacionalista e a consolidação da nova ideologia privatista.

***Pronunciamento do ex-presidente Ernesto Geisel, pela televisão, sobre a situação econômica- 9/10/75.***

*“ (...) A perspectiva para 1976 é ainda de recuperação lenta. O Brasil vem conseguindo evitar a recessão e a estagnação, que nos estão sendo exportadas (...). Estamos alcançando taxas de crescimento bem mais baixas, nós que estávamos acostumados*

aos mágicos 10% ao ano que a economia brasileira soube preservar, desde 1970 até 1974. (...) E isso tem ocorrido em virtude da determinação governamental de preservar o desenvolvimento nacional, mesmo com algum prejuízo em outras metas econômicas. Ao mesmo tempo em que procurou, pelo II PND, reajustar rapidamente as prioridades para atender os setores de Energia, dos Bens de Capital, dos Insumos Básicos (...) como exigia a nova realidade mundial, o Governo vem tentando, por todas as formas, salvaguardar a atividade econômica interna (...) dos efeitos recessivos da conjuntura internacional (...). A dificuldade principal reside, entretanto, no fato de que a situação mundial, incerta, reduz a própria margem de manobra do Governo(...).”

**Pronunciamento do ex-presidente Fernando Collor de Mello, na cerimônia de posse no Congresso Nacional- 15/03/90.**

“ (...)O propósito imediato de meu governo, Senhores, a meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la. (...) Tudo isso, Senhores Congressistas, possui como premissa maior uma estratégia global de reforma do Estado. Para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. A dura verdade é que, no Brasil dos anos 80, o Estado não só comprometeu suas atribuições, mas perdeu também sua utilidade histórica como investidor complementar. O Estado não apenas perdeu sua capacidade de investir como, o que é ainda mais grave, por seu comportamento errático e perverso, passou a inibir o investimento nacional e estrangeiro.

Esta perversão das funções estatais – agravada por singular recuo na capacidade extrativa do Estado – exige que se redefina, com toda a urgência, o papel do aparelho estatal entre nós. Meu pensamento, neste ponto, é muito simples. Creio que compete primordialmente à livre iniciativa – não ao Estado- criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça no sentido amplo e substantivo do termo. (...) Entendo assim o Estado não como produtor, mas como promotor do bem estar coletivo. Daí a convicção de que a economia de mercado é forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado.

(...)Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica. (...).”

## ANÁLISE DOS TRECHOS DOS DISCURSOS DE GEISEL E COLLOR

### 1. Aspectos temáticos

Ambos os textos pertencem a discursos proferidos por dois ex-presidentes da república. O primeiro, proferido por Ernesto Geisel em cadeia de televisão no final de 1975, é quase que uma prestação de contas a respeito da situação brasileira e da crise econômica pela qual o país vinha atravessando. Geisel joga a “culpa” das baixas taxas de crescimento do Brasil na crise internacional e lança, como única alternativa, o II Plano Nacional de Desenvolvimento que, conforme vimos anteriormente, acaba não alcançando seus objetivos. Este “fracasso” do II PND agrava a crise interna e propicia que os defensores do livre mercado saiam do seu estado de latência (silêncio) e se posicionem contra o governo publicamente. Já o segundo, proferido por Collor no início dos anos 90, procura trabalhar com uma política de resultados. O então presidente afirma que vai liquidar a inflação – consequência primeira da crise econômica interna iniciada nos anos 70. Mais que isso, o ex-presidente coloca o novo papel do Estado – o Estado Mínimo, que não tem interferência no setor produtivo – como um passo para se alcançar a modernidade e como a alternativa viável para que o Brasil retome o crescimento e o desenvolvimento. O primeiro defende o Estado como ente soberando. O segundo, o livre mercado.

### 2. Aspectos gerais da estrutura

O discurso político geralmente utiliza recursos persuasivos para convercer a opinião pública de sua eficácia nas ações. Em ambos os discursos percebemos a

preocupação dos ex-presidentes em convencer a população, nas décadas de 70 e 90, respectivamente, de que a situação sócio-econômica brasileira continua sob controle da administração federal. Se por um lado, Geisel aposta no II Plano Nacional de Desenvolvimento, afirmando que *“o Governo vem tentando, por todas as formas, salvaguardar a atividade econômica interna (...) dos efeitos recessivos da conjuntura internacional(...)”*, se isentando de qualquer fator que possa ter colaborado para que as metas estabelecidas não fosse cumpridas em função de que a *“dificuldade principal reside, entretanto, no fato de que a situação mundial, incerta, reduz a própria margem de manobra do Governo(...).”*, por outro, Collor faz um discurso mais veemente, procurando demarcar que o seu governo – o primeiro eleito democraticamente por voto direto após 20 anos de ditadura militar- inicia uma nova era para a conjuntura brasileira, afirmando que *“essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica. (...)”*.

Há que se observar, portanto, no processo de privatização ocorrido no Brasil, no mínimo, três momentos:

1. O Governo Figueiredo deu início timidamente ao processo de privatização no Brasil . O silêncio dos privatistas preponderava. Frente à ameaça de isolamento político, freqüentemente recuava, como ensina Noelle-Neumann (ver capítulo I);

2. Após o impeachment de Collor - considerado o precursor do projeto privatista - há uma queda acentuada no agendamento jornalístico do tema. O Governo Itamar Franco não consegue consolidar o projeto da administração anterior de implementar o Estado Mínimo. A imprensa também recua no agendamento do tópico, deslocando o foco da sua atenção e fazendo eco ao clima de opinião ainda descrente no novo paradigma.

3. Durante o primeiro ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso o processo de privatização no Brasil voltou a se acelerar e, com isso, retornou à pauta jornalística. Nesta época o novo projeto se consolida viabilizando as vendas das empresas públicas sob a égide dos governos estaduais.

Podemos perceber ainda que, conforme explica Monique Augras (ver capítulo IV) a opinião pública se movimenta dentro de um contexto social. Os fatores considerados pela autora como objetivos, mais ligados a esta conjuntura, são fundamentais para que ocorra uma mudança na opinião. Estes fatores estão fortemente ligados à estruturação de grupos sociais e redes de comunicação.

Como um dos fatores essenciais para que ocorra a movimentação da opinião pública de um pólo a outro (da latência ao dinamismo e, conseqüentemente a uma tomada de atitude), Augras destaca aqueles que dizem respeito à economia de um país. Os fatores econômicos ligados a um tema de relevância nacional, como a reestruturação do Estado, podem provocar a mobilização da opinião, inclusive modificando as crenças dos indivíduos ou mesmo levar os agentes sociais a aceitarem uma nova opinião.

Já Noelle-Neumann explica que os indivíduos que têm facilidade em expressar-se publicamente, em geral são ligados a um grupo que tem maior acesso aos meios de comunicação e pertencem a uma classe social mais informada.

No caso estudado, a opinião crítica era assumida pelos empresários e consumidores que não estavam satisfeitos com a atuação do Estado, nos setores da economia nos quais detinha o poder administrativo. Esta insatisfação intensificou-se e aprofundou-se a partir do momento em que o Governo não conseguiu cumprir as metas estabelecidas em acordo com estes segmentos sociais, quando da implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

As altas taxas de inflação, os péssimos serviços prestados pelo Estado, a dívida interna e externa crescente, a adoção de medidas que rompiam a tradição econômica de subsídios e incentivos por parte do Estado para as importações foram alguns dos vetores que propiciaram o surgimento de uma corrente de opinião crítica e oposta ao governo. Isto, juntamente com o crescente clima de insatisfação por parte da opinião pública, gerou situação propícia para que se debatesse, no conjunto social, o papel do Estado. Este debate, mediado pela imprensa, acabou se intensificando de tal forma que impulsionou os novos Governos a tomarem medidas compatíveis com a realidade mundial, completando assim o processo proposto pela teoria da Espiral do Silêncio. Hoje, são os nacionalistas que estão sendo silenciados.



"(...)Os meios de comunicação têm assegurado grande visibilidade para a linha de reformas liberalizantes observada pelos últimos três governos. Ao fazê-lo, refletem uma tendência internacional que recebe apoio crescente na opinião pública interna(...). A necessidade de adaptação nacional à dinâmica externa, imperativo aguçado na época que atravessamos, atualiza os problemas tradicionais de uma sociedade em que a divisão entre um setor integrado e um setor excluído não tem nada de novo. Espelhar essa contradição e contribuir para que ela seja transposta, pela integração de seus termos na sociedade de mercado e na democracia política, é provavelmente a principal tarefa do jornalismo hoje, até porque de seu sucesso depende a amplitude e mesmo a sobrevivência de um espaço público em reformulação."<sup>91</sup>

## CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Conforme pudemos ver ao longo deste trabalho, são vários os elementos que podem provocar a ruptura do silêncio e fazer com que um fato seja debatido publicamente.

No caso do processo de privatização no Brasil, objeto de nossa análise, estes fatores variam desde o contexto da época, a aceitabilidade da opinião pública em discutir um novo paradigma, a construção social de um novo consenso até a consolidação da legitimidade deste processo pela mídia. Foram 30 anos ao longo dos quais instituições sociais representativas - de um lado o governo e de outro o empresariado - debateram a mudança de uma tradição política brasileira - o nacionalismo.

No entanto, esta mudança só se tornou viável quando ganhou o espaço público através da imprensa, que teve um papel fundamental na construção deste processo, uma vez que tinha duas funções a cumprir: aferir o clima de opinião e

---

<sup>91</sup> Projeto Editorial da Folha 1997

fornecer a argumentação necessária para que se construísse um sentimento entre a população de que seria necessária uma mudança radical, a exemplo do que vinha sendo feito no exterior.

Os meios de comunicação social podem funcionar como um fator decisivo no silenciamento ou expressão de uma corrente de opinião, da mesma forma em que podem ou não amplificá-la. Tudo depende do momento sócio-histórico e da receptividade por parte da população para debater ou não um determinado tema que a imprensa considera de interesse público.

Em nosso caso, o debate sobre o processo de privatização no Brasil começou de forma muito tímida nas páginas dos jornais por volta de 1976, ainda durante o Governo Militar. Naquela época, não havia um clima de opinião favorável para que este debate ganhasse corpo. Era preciso que outros elementos se agregassem à discussão. Conforme analisamos anteriormente, a base do consenso da solução privatizante no Brasil constrói-se sobre uma situação resultante da culminância de um processo de desestruturação da capacidade de intervenção estatal na economia.

Poderíamos dizer que entre 1987 e 1990, o processo de privatização no Brasil ocupava a esfera da controvérsia legítima, uma vez que o consenso (centro do esquema de Halling) ainda era ocupado pelo sentimento nacionalista. Com a crescente insatisfação de uma corrente social bastante significativa à época, que se sentia prejudicada com as políticas econômicas propostas pelo Governo de então, o debate em torno do tema, que estava em um estado de latência, ganha corpo junto à população. Principalmente

porque, como diz a epígrafe deste capítulo, a imprensa se dispôs a mediar o debate<sup>92</sup>.

Desta forma, podemos perceber que, especificamente no caso do processo de privatização no Brasil, o agendamento do assunto pela mídia dependeu basicamente de três fatores:

a) a possibilidade de personalização da informação (identificação do tema através do sujeito envolvido). Podemos citar como exemplo a falta de fé popular nas ações do Estado em relação a temas importantes como saúde, educação e habitação;

b) a possibilidade de dramatização por intermédio de um conflito. Aqui identificamos como exemplo, a insatisfação de segmentos da sociedade com o governo. Os silenciosos emergiram, em decorrência. O agendamento seria o resultado;

c) a possibilidade de constatação do tema (consonância da mídia). As pesquisas de opinião aqui referidas documentam o sentimento público sobre a necessidade de uma mudança na atuação do Estado brasileiro. Isso se refletiu na implementação crescente de políticas que consideraram o mercado como ente soberano.

Tanto é assim que a primeira fase do processo, que cobre o período compreendido entre 1981 e 1984, limitou-se à venda de empresas estatais de pequeno porte. Neste período havia uma predisposição por parte do governo de não criar conflito e "evi-

---

<sup>92</sup> Muitas vezes imprimindo sua marca e defendendo seus interesses. Mas sempre adotando um determinado cuidado para não ferir as opiniões da audiência, isto é, não criar uma situação (dissonância cognitiva) de conflito com

tar críticas". O debate foi ganhando o espaço público progressivamente, em especial a partir de 1987, ano em que ocorreu a mudança no clima de opinião, tomando-o favorável à privatização, a partir de expectativas que prometiam, mais uma vez, a entrada do Brasil na modernidade. Estes fatores afetivos foram amplamente utilizados pelo Governo e pela mídia para estabelecer duas situações:

a) aferir a aceitabilidade por parte do público de uma nova atitude originária do novo Governo;

b) e persuadir a opinião pública a aceitá-la.

Em 1990, quando Collor implementa de fato as primeiras iniciativas de privatização das empresas estatais brasileiras, há uma intensa campanha deflagrada pelo Governo que passa a divulgar suas metas através do Projeto Brasil Novo sob a argumentação de que esta medida era fundamental para o saneamento das finanças públicas.

Podemos perceber então que, dependendo de variáveis como o momento histórico, as condições sócio-econômicas e até mesmo o nível de escolaridade de uma nação, as posições ocupadas pela mídia e pela opinião pública podem variar, assim como sua influência no contexto social. Ter claro estes pressupostos é também visualizar a dinâmica social e, por conseqüência, a dinâmica na qual a opinião pública se movimenta e à qual a mídia tem que se adaptar.

---

o seu público consumidor, até porque é a notícia o elo de ligação entre a estrutura econômica da empresa jornalís-

## OBRAS CONSULTADAS

- 1 AUGRAS, Monique. Opinião Pública: teoria e pesquisa. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1973.
- 2 BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.
- 3 BARROS FILHO, Clóvis. Agenda Setting e Recepção. São Paulo: Abe com, 1997
- 4 \_\_\_\_\_. Ética na Comunicação. São Paulo: Ed. Moderna, 1995.
- 5 BAUDRILLARD, Jean. As Estratégias Fatais. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1983.
- 6 \_\_\_\_\_. A Sociedade de Consumo. Lisboa. Edições 70,1995.
- 7 \_\_\_\_\_. À Sombra da Maioria Silenciosa. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1993.
- 8 \_\_\_\_\_. O Sistema dos Objetos. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1993.
- 9 BELTRÃO, Luiz, QUIRINO, Newton de Oliveira. Subsídios para uma Teoria da Comunicação de Massa. São Paulo: Summus Ed., 1986.
- 10 BERLSON, B. & JANOWITZ, M. (EDS.). The mass media and voting. In Reader In Public Opinion and Communication. New York, The Free Press, 1966 (p. 455-472).
- 11 CALABRESE, Omar. A Idade Neobarroca. Lisboa: Edições 70, 1970.
- 12 CARNEIRO, Agostinho Dias. O Discurso da Mídia. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 1996.
- 13 CESOP- Centro de Estudos de Opinião Pública. São Paulo: Ed. Unicamp, março/93; julho e agosto/93; dezembro/93; maio/97.
- 14 COMMUNICATION and Public Opinion [s.a, s.l] Chapter one. Pág. 4-21
- 15 CORRAZE, Jacques. As Comunicações Não-verbais. Rio de Janeiro:

Zahar Ed, 1982.

- 16 CORRÊA, Tupã Gomes. Contato Imediato com a Opinião Pública. São Paulo: Global Editora, 1993.
- 17 COSSIO, Carlos. La Opinion Publica. Buenos Aires: Editorial Losada, 1958.
- 18 Da Viá, Sarah Chucid. Opinião Pública. São Paulo: Ed. Loyola, 1983.
- 19 Debray, Régis. Midiologia Geral. São Paulo: Ed. Vozes, 1991.
- 20 \_\_\_\_\_. O Estado Sedutor. São Paulo:Ed. Vozes,1993.
- 21 DEFLEUR, Melvin L, BALL-ROKEACH, Sandra. Teorias da Comunicação de Massa. Rio de Janeiro:Zahar Ed., 1993.
- 22 DIJK, Teun A Van. Cognição, Discurso e Interação. São Paulo: Ed. Contexto [s.d.]
- 23 DUTRA, Joísa Campanher. Retomando o Debate: "estatização" e "privatização". Indicadores Econômicos, São Paulo, pág.104-113, agosto de 1992.
- 24 ECO, Umberto. Interpretação e Superinterpretação. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1993.
- 25 \_\_\_\_\_. A Estrutura Ausente. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1991.
- 26 \_\_\_\_\_. As Formas de Conteúdo. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1974.
- 27 \_\_\_\_\_. Como se Faz uma Tese. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1995
- 28 \_\_\_\_\_. Conceito de Texto. São Paulo: Ed.Usp, 1984.
- 29 \_\_\_\_\_. Lector in Fabula. São Paulo:Ed. Perspectiva, 1986.
- 30 \_\_\_\_\_. Os Limites da Interpretação. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1990.
- 31 Faulstich, Enilde L. de. Como Ler, Entender e Redigir um Texto. São Paulo: Ed. Vozes, 1987.
- 32 FAUSTO NETO, Antônio, PINTO, Milton José (org.) O Indivíduo e as Mídias. Rio de Janeiro: Diadorim Ed., 1996.
- 33 FEATHERSTONE, Mike. Cultura de Consumo e Pós-Modernismo. São Paulo: Studio Nobel, 1995.
- 34 FILHO, Calino, WINCKLER, Carlos Roberto. Indicadores Econômicos, São Paulo. Pág. 140-151
- 35 FOUCAMBERT, Jean. A Leitura em Questão. São Paulo: Artes

Médicas, 1989.

- 36 FOUCAULT, Michel. A Arqueologia do Saber. São Paulo: Ed. Vozes, 1971.
- 37 \_\_\_\_\_. A Ordem do Discurso. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.
- 38 \_\_\_\_\_. As Palavras e as Coisas. São Paulo: Martins Fontes Ed., 1992.
- 39 \_\_\_\_\_. História da Sexualidade: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1994.
- 40 \_\_\_\_\_. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro. Ed. Graa, 1995.
- 41 \_\_\_\_\_. Vigiar e Punir- história da violência nas prisões. São Paulo: Ed. Vozes, 1989
- 42 FRANÇA, Vera Regina V. Construção Jornalística e Dizer Social. Revista Indicadores Econômicos. 1997.
- 43 FURASTÉ, Pedro Augusto. Normas Técnicas para o Trabalho Científico. 5 Ed. Porto Alegre: [s.ed.],1997.
- 44 HABERMANS, Jurgen. Consciência Moral e Agir Comunicativo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- 45 HALL, Edward T. A linguagem Silenciosa. Lisboa: Relógio D'água Editores, 1996
- 46 HALLIN, Daniel C. - The Uncensored War - the media and Vietnam. University of California Press. EUA,1986
- 47 HEUSER, Siegfried Emmanuel. Estado, Políticas Públicas e Federalismo. Revista Ensaios. Porto Alegre, n.2, pág.321-337, 1994. 82
- 48 KEY, O .H. Opinião Publica y Democracia. Buenos Aires: Bibliografica Omeba,1967.
- 49 KOERICH, Marina Alice de la Luz F. Opinião Pública: a grande farsa nacional . In Comunicação, Memória e Resistência, org. Pedro Gomes, Linda Bulk e Márcia Piva [s.l, s.d]. pág.123-136.
- 50 KSEMER-MARIETTE, Angèlle. Introdução ao Pensamento de Michel Foucault. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Ed. [s.d.]
- 51 LATTMAN-WELTMAN, Fernando, RAMOS, Plínio de Abreu e CARNEIRO, José Alan Dias. A Imprensa faz e desfaz um Presidente. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1994.
- 52 MARCONDES FILHO, Ciro. O Discurso Sufocado. São Paulo: Ed. Loyola, 1997.
- 53 \_\_\_\_\_. O Capital da Notícia. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

- 54 MATTELARD, Armand. Comunicação Mundo. São Paulo: Ed. Vozes, 1995.
- 55 MEDINA, Cremilda. Povo e Personagem. Canoas: Ed. Da Ulbra, 1996.
- 56 \_\_\_\_\_. Notícia: um produto à venda. São Paulo: Summus Ed., 1978.
- 57 MELLO, José Marques. Comunicação, Opinião, Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1971
- 58 \_\_\_\_\_. A Opinião no Jornalismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1985.
- 59 MORAES FILHO, Evaristo de (org). Sociabilidade- um exemplo de sociologia pura ou formal. In Geroge Simmel, Sociologia. São Paulo: Ed. Ativa [s.d.]
- 60 MORIN, Edgar. Cultura de Massas no Séc. XX. São Paulo: Forense Universitária, 1990.
- 61 \_\_\_\_\_. Para Sair do Séc. XX - Cap. 3 - "Saber pensar seu pensamento" - [S.l., s.ed., s.d.].
- 62 MOUILLAUD, Maurice. O Jornal da forma ao sentido. PORTO, Sérgio D. (org.). Brasília: Ed. Paralelo 15,1997
- 63 NOELLE-NEUMANN, Elizabeth. La Espiral del Silencio. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1995.
- 64 \_\_\_\_\_. The Spiral of Silence. [s.l.] Journal of Communication. Spring, 1974, v. (pág.43-51).
- 65 OLIVEN, Ruben George. A Parte e o Todo. São Paulo: Ed. Vozes, 1992.
- 66 ORLANDI, Eni Pulccinelli. A Linguagem e seu Funcionamento. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- 67 \_\_\_\_\_. As Formas do Silêncio: No Movimento dos Sentidos. São Paulo: EdUnicamp, 1993.
- 68 \_\_\_\_\_. Gestos de Leitura: Da História do Discurso. São Paulo: EdUnicamp, 1989
- 69 \_\_\_\_\_. Discurso Fundador. São Paulo: Pontes Editores, 1993.
- 70 \_\_\_\_\_. Discurso e Leitura. [s.l.] Cortez Ed., 1988.
- 71 \_\_\_\_\_. Sobre a Estruturação do Discurso. São Paulo: EdUnicamp, 1981.
- 72 PARRY, John. Psicologia da Comunicação Humana. São Paulo: Ed. Cultrix [s.d.]



- 73 PROCESSO de Privatização no Brasil: a expectativa dos anos 90 a 92. Relatório de Pesquisa - 11 de março de 1993. Instituto de Economia do Setor Público - FUNDAP.
- 74 Public Opinion Quaterly, de nº 36
- 75 RIMMER, Tony, HOWARD, Mark. [s.l.] Pluralistic Ignorance and the Spiral of Silence: A Test of the Role of the Mass Media in the Spiral of Silence Hypothesis [s.d], pág. 47 - 56
- 76 ROSENBLUM, Mort. Who Stole the News?. [s.l.] John Wiley & Sons, Inc, 1993.
- 77 SALMON, Charles T. & KLINE, F. Gerald. [s.l.] The Spiral of Silence Ten Years Later [s.d.] pág. 4-30.
- 78 Simmel, G. Sociability - an exemple of pure or formal sociology. In The sociology of Georg Simmel. In Sociabilidade-um exemplo de sociologia pura ou formal Ed. Cit (pag.40-57)
- 79 TEORIA da Consistência Cognitiva e Mudança de Atitude in REICH, Ben et. Al. Valores, Atitudes e Mudança de Comportamento. Rio de Janeiro: Zahar Ed. [s.d]
- 80 THEORY of Human Communication. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982.
- 81 TODOROV, Tzvetan. Os Gêneros do Discurso. Lisboa: Edições 70, 1978.
- 82 VERON, Eliseo. A Produção do Sentido. São Paulo: Ed. Cultrix, 1980.
- 83 WAIMBERG, Jacques A . Império das Palavras. Porto Alegre: Ed.PUCRS, 1997.
- 84 WOLF, Mauro. Teorias da Comunicação. Lisboa: Editorial Presença, 1994.